

Høring – forslag til forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager

Uttalelse - Foreldreutvalget for barnehager

Status:	Innsendt til Utdanningsdirektoratet Innsendt og bekreftet av instansen via: lcn@fubhg.no
Innsendt av:	Lou Cathrin Norreen
Innsenders e-post:	lcn@fubhg.no
Innsendt dato:	01.03.2017
Hvilken instans representerer du?:	Foreldreutvalget for barnehager Annet (Offentlig)
Stilling:	seniorrådgiver

Høring – forslag til forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager

Avsender: Juridisk avdeling 2

1. OM HØRINGEN

1.1. INNLEDNING

I dette høringsnotatet legger Utdanningsdirektoratet fram forslag til ny forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager. Bakgrunnen for forslagene er oppdragsbrev 16-16 fra Kunnskapsdepartementet og etterfølgende kontakt med departementet.

Utdanningsdirektoratet foreslår her at forskrift om pedagogisk bemanning og forskrift om midlertidig dispensasjon og unntak fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder oppheves og at reglene samles i en ny forskrift. Dette innebærer strukturelle og språklige endringer fra de tidligere forskriftene. I tillegg foreslås enkelte materielle endringer, der det viktigste er forslag om at barn skal ansees for å være tre år fra august det året barnet fyller tre år i tilknytning til pedagognormen. Vi foreslår også å fjerne det særlige unntaket fra utdanningskravet for personale som arbeider i barnehagen på nattid.

Forskrift om pedagogisk bemanning og forskrift om midlertidig dispensasjon og unntak fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder har innoldsmessig nær sammenheng. Vi mener at en sammenslåing av disse forskriftene vil gjøre regelverket mer tilgjengelig. Vi har også foreslått endringer i bestemmelsenes ordlyd for å gjøre de mer forståelige. Videre har vi foreslått å forskriftsfeste kravet om at et ekstra barn utover pedagognormens minstekrav, utløser behov for en ny helstidsstilling som pedagogisk leder. I dag følger dette kun av tolkningsbrev og rundskriv.

Vi har i forbindelse med forskriftsarbeidet vært i kontakt med blant annet Utdanningsforbundet, KS og PBL (Private Barnehagers Landsforbund). Disse har kommet med innspill til arbeidet. Vi har også hatt kontakt med fylkesmennene og Kunnskapsdepartementet i prosessen.

Kunnskapsdepartementet fastsetter forskriftsendringene etter den offentlige høringsrunden. Høringsfristen er 15. mars 2017. Forskriftsendringene skal etter planen tre i kraft august 2017.

1.2. HØRINGSNOTATET VIDERE

I punkt 2 drøfter vi antall barn per pedagogisk leder, herunder forslaget om at intervallet i pedagognormen fjernes og barnehageeiers ansvar for forsvarlig pedagogisk bemanning synliggjøres. Under punkt 3 drøftes fra hvilket tidspunkt treåringer skal regnes for å være tre år i tilknytning til pedagognormen. Vi omtaler arealnормen i punkt 4 og om styrers tid til administrasjon og ledelse i tilknytning til pedagognormen i punkt 5. I punkt 6 og 7 presenteres dispensasjon fra utdanningskravet og pedagognormen. Nattarbeid drøftes i punkt 8 og familiebarnehager i punkt 9. Økonomiske og administrative konsekvenser drøftes i punkt 10.

2. ANTALL BARN PER PEDAGOGISK LEDER

2.1. GJELDENDE RETT

I dag er pedagognormen gitt i forskrift om pedagogisk bemanning § 1. Det er her fastsatt at det minimum skal være én pedagogisk leder per 14-18 barn når barna er over tre år og én pedagogisk leder per 7-9 barn når barna er under tre år og barnas daglige oppholdstid er over seks timer. Formålet med regelen er å sikre at det finnes tilstrekkelig personale med pedagogisk kompetanse til å ivareta barns behov for omsorg, lek og læring, sosial tilhørighet og utviklingsstøtte, jf. barnehageloven §§ 2 og 3. Videre bidrar regelen til å sikre et godt og nært samarbeid mellom foreldre og personale til barnas beste, jf. §§ 1, 2 og 4. Småbarnsforeldre forventer et barnehagetilbud av god kvalitet, og barnehagens personale har plikt til å utforme barnehagetilbudet i nær forståelse og samarbeid med barnas hjem.

I barnehager der barna har kortere oppholdstid enn seks timer per dag, kan barnetallet per pedagogisk leder økes noe. I merknadene til § 1 i Rundskriv F-2006-8 er det presisert at dette unntaket gjelder dersom flertallet av barna har kortere oppholdstid enn seks timer. Dessuten er det presisert at å øke barnetallet «noe», vil være å øke antallet til 20 barn når barna er over tre år og til 10 barn når barna er under tre år.

Det framgår også klart av merknadene at normen gjelder for barnehagen som helhet og at det ikke er noe krav om gruppestørrelse.

Dersom barnehagen har maksimalt tillatt antall barn per pedagogisk leder vil ett nytt barn utløse krav om én ny heltidsstilling som pedagogisk leder.¹

2.2. UTFORMING AV NORMEN FOR PEDAGOGISK BEMANNING

I forskrift om pedagogisk bemanning § 1 er antall barn som en pedagogisk leder kan ha ansvar for angitt som et intervall: 14 til 18 store barn eller 7 til 9 små barn. Det er utfra forskriftsteksten klart at antall barn per pedagogisk leder ikke kan overstige 18 store eller 9 små barn. Vi foreslår å videreføre kravet til maksimum antall barn per pedagogisk leder.

Forskriftsteksten alene gir i dag ingen anvisning på hva barnehagen skal vurdere for å komme fram til hvor i intervallet (14 til 18 og 7 til 9) de skal ligge. I barnehageloven § 18 femte ledd står det at «[b]emanningen må være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet.». I merknadene til bestemmelsen i Rundskriv F-2006-8 står det at bestemmelsen må sees i sammenheng med forskrift om pedagogisk bemanning. Hvor mange pedagogiske ledere som kreves for å oppfylle lovens krav om å «drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet», må avgjøres etter en konkret vurdering. I Rundskriv F-2011-4 står det bl.a. om pedagognormen at «normen for pedagogisk bemanning er fleksibel og gir eier rom for en konkret vurdering av hvor mange barn hver enkelt pedagogisk leder kan ha ansvar for. Normen setter en absolutt øvre grense på 18/9 barn per pedagogisk leder».

Det kan også være nyttig å se hen til formålsbestemmelsen i barnehageloven § 1 der det bl.a. står at «[b]arnehagen skal i samarbeid og forståelse med hjemmet ivareta barnas behov for omsorg og lek, og fremme læring og danning som grunnlag for allsidig utvikling.»

Barnehageloven § 2 og rammeplanen beskriver nærmere hva som er barnehagens innhold og oppgaver. Barnehagen må ha en pedagogisk bemanning som er tilstrekkelig til å oppfylle disse kravene.

Utdanningsdirektoratet mener at det samsvarer dårlig med disse kravene at det er angitt et intervall med en nedre grense for antall barn per pedagogisk leder. Det kan være tilfeller der

antall barn per pedagogisk leder bør være lavere enn det som oppgis i intervallet og barnehageeier bør i slike tilfeller ha en plikt til å ha færre barn per pedagogisk leder. Bestemmelse om pedagognormen bør derfor fastslå at barnehageeier har det overordnede ansvaret for forsvarlig pedagogisk bemanning, uten å gi noen nedre grense for antallet barn per pedagogiske leder. Dette vil være viktig for å sikre kvaliteten i barnehager og det enkelte barns behov for omsorg, lek, læring og danning.

Utdanningsdirektoratet foreslår at det presiseres i en ny bestemmelse om pedagogisk bemanning at eier har det overordnede ansvaret for en forsvarlig pedagogisk bemanning. En slik presisering tilsier at man kan fjerne intervallet (14 til 18 og 7 til 9) og kun oppgi maksimalt antall barn per pedagogisk leder. Vi mener at dette vil klargjøre barnehageeiers ansvar.

Vi ønsker gjerne høringsinstansenes innspill på om intervallet i forskriften skal fjernes, og at dette erstattes med en presisering av at barnehageeier må vurdere om den pedagogiske bemanningen er tilfredsstillende.

? **Bør intervallet for antallet barn per pedagogisk leder fjernes, og erstattes med en presisering av at barnehageeier må vurdere om den pedagogiske bemanningen er tilfredsstillende?**

Begrunn hvorfor.

Ja

FUB er enige i at intervallet for antallet barn per pedagogisk leder kan fjernes, men at det fortsatt må beholdes et maksimum antall barn per pedagogisk leder og at bestemmelsen erstattes med en presisering av at barnehageeier må vurdere om den pedagogiske bemanningen er tilfredsstillende.

FUB mener det er svært viktig at lovverket ikke åpner opp for at barnehageeier kan legge opp til store barnegrupper. I **NOU 2012:1** *Til barnas beste*, skriver Utvalget i kap. 16.4. Barnegruppens størrelse og organisering, første avsnitt:

Gruppestørrelse er ikke regulert i dagens regelverk. Utvalget har merket seg at det i departementets merknad til forskrift om pedagogisk bemanning § 1 er understreket at normen for pedagogisk bemanning ikke er å oppfatte som norm for gruppestørrelse.

Videre skriver Utvalget under det samme kapittel, andre avsnitt:

Forskning tyder på at gruppeorganiseringen i barnehagen spiller en vesentlig rolle for kvaliteten på omsorgs-, leke- og læringsmiljøet. Antallet barn i en gruppe påvirker relasjonene både mellom barna og mellom barn og voksne.

I det samme kapittelet, avsnitt nr. 26, foreslår Utvalget følgende:

Barn har rett til å tilhøre en gruppe.

Barnegruppen skal ha en størrelse som ut fra barnas alder og forutsetninger er trygge og pedagogisk forsvarlig. Organiseringen må ivareta barnas behov for forutsigbarhet og tilhørighet til en barnegruppe og tilknytning til voksne.

Ved vurdering av om en gruppe er trygg og pedagogisk forsvarlig skal det legges vekt på barnas alder, aldersspredning i gruppen, om det er barn med nedsatt funksjonsevne, flerspråklige barn, barns mulighet for å etablere tilhørighet og vennskap, tilgjengelige voksne og personalets kompetanse samt barnehagens fysiske og psykososiale miljø.

Departementet kan gi forskrift om maksimale gruppestørrelser.

Forskningsfunn fra prosjektet **"Med blikk for barn – kvalitet i barnehagen for barn under 3 år" (årstall?)** viser bl.a. der det er 1 - 3 voksen per barn, så skårer barna høyere på ITERS-R - skalaen, enn der det er flere barn per voksen.

Bjørnstad og Pramling Samuelsson (2012) viser at for å unngå uheldig stress, så må det være små barnegrupper, stabilitet i personalgruppen og nok ansatte.

FUB etterlyser både en debatt og en konkret bestemmelse om gruppestørrelser i norske barnehager.

FUB etterlyser også en mer konkret forståelse av hva som legges i formuleringen "tilfredsstillende pedagogisk virksomhet". Når har en barnehage en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet? Hvilke kriterier skal ligge til grunn for å vurdere at virksomheten er tilfredsstillende? Her er det stort rom for tolkning for barnehageeier, og vil etter FUBs skjønn, kunne føre til store ulikheter i den norske barnehagekvaliteten. FUB mener derfor at en definisjon av hva som er "pedagogisk tilfredsstillende virksomhet", må inn i merknadene til forskriften.

Det samme gjelder forslaget om at det i en ny bestemmelse om pedagogisk bemanning, skal presiseres at eier har det overordnede ansvaret for en forsvarlig pedagogisk bemanning. FUB mener at dette også kan gi stort rom for tolkning, og kan føre til store forskjeller i kvaliteten på bemanningen fra barnehage til barnehage.

2.3. ANDRE PRESISERINGER AV PEDAGOGNORMEN

Forskrift om pedagogisk bemanning § 1 angir at i barnehager der barna har kortere oppholdstid enn seks timer per dag, kan barnetallet per pedagogisk leder økes «noe». I merknadene til bestemmelsen i Rundskriv F-2006-8 er det presisert at barnetallet kan økes til 20 barn når barna er over tre år og til 10 barn når barna er under tre år. Unntaket gjelder dersom flertallet av barna har kortere oppholdstid enn seks timer. Vi mener at når det finnes en så presis tolkning av unntaksregelen, bør dette framgå direkte av forskriften. Vi understreker at dette vil være en bestemmelse om maksimalt antall barn og at kravet til forsvarlig pedagogisk bemanning må oppfylles uavhengig av denne bestemmelsen.

I dag framgår det ikke direkte av forskriften at *ett barn til* utløser krav om en ny fulltidsstilling som pedagogisk leder, dersom barnehagen allerede har maksimalt antall barn per pedagogisk leder. Dette har frem til nå kun fulgt av blant annet rundskriv². Vi mener at dette har stor økonomisk og praktisk betydning for barnehager og at dette derfor bør framgå direkte av forskriften.

FUB støtter presiseringen, og viser for øvrig til våre kommentarer under pkt. 2.2. Utforming av normen for pedagogisk bemanning.

2.4. DIREKTORATETS FORSLAG

Utdanningsdirektoratet foreslår at det i ny bestemmelse om pedagognorm presiseres at barnehageeier har ansvar for at barnehagen har en forsvarlig pedagogisk bemanning. Videre forslår vi at maksimalt antall barn per pedagogisk leder angis. Vi foreslår også at det angis maksimalt antall barn per pedagogisk leder dersom oppholdstiden til flertallet av barna er under seks timer. Endelig forslår vi at det fremkommer av forskriften at et ekstra barn utover minimumskravet utløser krav om en hel ny stilling som pedagogisk leder.

3. TREÅRINGER

3.1. GJELDENDE RETT

Forskriften § 1 gjelder norm for pedagogisk bemanning. Det er her fastsatt at det minimum skal være én pedagogisk leder per 14-18 barn når barna er over tre år og én pedagogisk leder per 7-9 barn når barna er under tre år og barnas daglige oppholdstid er over seks timer. I rundskriv F-2006-8 fremgår det at:

Normen er ikke en norm for gruppestørrelser. Det kan organiseres både større og mindre grupper hele eller deler av dagen eller uken. Normen skal være oppfylt for barnehagen totalt. Det kan også være barn over og under tre år i samme gruppe. Et barn anses for å være tre år fra det året det fyller tre år.

I beregningen av om barnehagen oppfyller pedagognormen, skal det legges til grunn at barn er over tre år fra og med januar det året de fyller tre år. Det er likevel opp til barnehagene selv å avgjøre om de ønsker å definere barn som over tre år senere på året, for eksempel i august og på denne måten ha en bedre pedagogtetthet enn forskriftens krav.

I finansieringen av private barnehager, regnes barn som tre år fra august det året de fyller, se forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 3.

3.2. DIREKTORATETS VURDERING OG FORSLAG

3.2.1. REGULERING I FORSKRIFT

I dag reguleres når barn er tre år av rundskriv F-2006-8. Når et barn regnes som tre år har stor betydning for hvilket pedagogisk tilbud barnet får, da et barn under tre år har krav på høyere pedagogtetthet enn barn over tre år. Vi mener at det er viktig av hensyn til barnas, foreldrenes og barnehagens rettsikkerhet at definisjonen av treåringene forskriftsfestes. Vi foreslår derfor at det reguleres i forskriften og ikke bare i merknader når et barn tidligst kan regnes som tre år. Spørsmålet blir videre hva denne reguleringen i forskrift skal innebære, mer presist om treåring bør regnes som tre år fra august det året de fyller.

FUB støtter forslaget om at når barn regnes som tre år skal reguleres i forskrift.

3.2.2. UNDERSØKELSE AV KOMMUNENES ALDERSBEREGNING

For å få et bilde av hvordan kommuner i dag foretar aldersberegningen av treåringer, vil vi under kort presentere en spørreundersøkelse Utdanningsdirektoratet gjennomførte blant kommuner i 2014. Vi gjør oppmerksom på at det er et begrenset antall kommuner som svarte på undersøkelsen, og at det dermed er usikkerhet knyttet til andelen av kommunene som benytter de ulike modellene.

Det var 278 kommuner som svarte på spørsmålet om når barn født i 2010 ble regnet som 3 år (store barn) i kommunale barnehager. Svarene fordelte seg som følger:

	Antall kommuner	Andel
Fra den måneden det enkelte barn fylte 3	27	10 %
Fra det halvåret det enkelte barn fylte 3 år	52	19 %
Alle barn ble regnet som 3 år fra januar	37	13 %
Alle barn ble regnet som 3 år fra august	131	47 %
Annet	31	11 %
Totalt	278	100

Nesten halvparten av kommunene som svarte regner treåringene i samsvar med en augustmodell, der barn som fyller tre år i løpet av året regnes som tre år fra august. For disse kommunene vil ikke en forskriftsfesting av augustmodellen påvirke antall heltidsplasser i kommunale barnehager. En del kommuner regner barna som tre år på et senere tidspunkt enn august. En presisering i forskriften om at barn skal regnes som tre år tidligst fra august det året barnet fyller tre, vil ikke innskrenke muligheten til å anse barna som store på et senere tidspunkt enn forskriftens minstekrav.

13 prosent av kommunene som har svart på undersøkelsen regner alle barn i egne barnehager som tre år fra januar det året barnet fyller tre. Dersom barn skal regnes som over tre år fra 1. august det året barnet fyller tre år, kan det føre til at disse kommunene tilbyr færre barn plass i løpet av vårhalvåret. Dersom de vil opprettholde antall plasser kan det bety at de må ansatte flere barnehagelærere og at kommunens utgifter dermed vil øke.

Selv om denne undersøkelsen ikke gir noe fullstendig bilde av situasjonen, kan vi anta at det vil være en del færre barn som tilbys barnehageplass i løpet av våren hvis det forskriftsfestes at barn som fyller tre år i løpet av året skal regnes som tre år fra august.

3.2.3. UTDANNINGSDIREKTORATETS VURDERING

Hvordan barnehagene definerer når et barn regnes for over og under tre år i beregningen av pedagognormen, har stor betydning for hva slags pedagogisk tilbud barna får, og da særlig for de aller yngste barna. Barnehagene som definerer treåringene som store fra og med 1. januar, vil kunne ha en lavere bemannings- og pedagogtetthet per barn i vårhalvåret, enn barnehagene som definerer treåringene som store fra og med august.

Muligheten for at de yngste barna skal kunne etablere en god relasjon til personalet er relatert til bemanningstetthet (Deynooy-Schaub og Riksen-Waldraven 2006; de Schipper m.fl. 2006). Interaksjonen og samspillet mellom barn og personale har også vist seg å være bedre med god voksentetthet, og kan virke å synes beskyttende for de aller yngste barna (Ahnert, Pinguart og Lamb 2006). De yngste barna har andre omsorgsbehov og uttrykksformer som må hensyntas og følges opp i en støttende atmosfære, med et aktivt nærvær av de ansatte. I utviklingen av kvalitet for de yngste må disse hensynene ligge til grunn for organgseringen av tilbudet. Det

krever et personale som ser de yngste som aktive deltakere i egne utviklings- og læringsprosesser. Personalets kompetanse er en av de viktigste faktorene for barns trivsel og utvikling. Forskning viser at relasjonen mellom voksen og barn er avgjørende for barns læring (Pianta 2012 The transition to Kindergarten: Fostering Connections for early school success). Foreløpige resultater fra forskningsprosjektet GoBaN (Bjørnstad 2016) viser at barnehagelæreres tilstedeværelse har positiv effekt for interaksjonskvaliteten og samspillet med og mellom barna, tilrettelgging av språkstimulering og at antall barn per voksne og per barnehagelærer slår ut for kvaliteten. Det er svært uheldig at forhold som geografi og valg av barnehage, er avgjørende for om de yngste barna får et tilbud preget av høy pedagogtetthet eller ikke.

Undersøkelsen ovenfor viser at majoriteten av barnehagene har valgt å ikke benytte muligheten til å definere barna som store fra og med januar. Det viser at mange barnehager selv ser behovet for å sikre de minste barna en tett pedagogkontakt. For å minske kvalitetsforskjellene mellom barnehagene, mener direktoratet likevel det er viktig med en nasjonal regulering som sikrer et akseptabelt minstenivå når det gjelder pedagogtettheten i alle barnehager. En forskriftsfestet augustmodell vil også være hensiktsmessig ved en eventuell styrking av kravet til andelen barnehagelærere. Ved å låse beregningen til augustmodellen, vil ikke barnehagene ha mulighet til å oppfylle et eventuelt krav til høyere andel barnehagelærere kun gjennom å omdefinere barna som små fra og med januar.

Private barnehager har gjennom dagens system anledning til å definere barna som store fra og med januar, selv om kommunen i sine egne barnehager bruker en augustmodell. Dette betyr at finansieringen legger til rette for at de private barnehagene bruker en augustmodell, men at de likevel velger å definere barnen som store fra januar av. Ved å låse beregningen av pedagognormen til en augustmodell vil driftsvilkårene bli mer like ved at barnehagene uavhengig av eier må forholde seg til det samme minstekravet når det gjelder pedagogisk bemanning.

I de statlige overføringene til kommunerammen er det lagt til grunn at treåringene skal anses som store fra og med 1. august det året de fyller tre år. Det er således ikke samsvar mellom det tilbudet staten har finansiert og det tilbudet enkelte barn mottar hvis de går i en barnehage hvor de omdefineres til store barn allerede fra januar.

Utdanningsdirektoratet mener at det er uheldig at regelverket opererer med forskjellige tidspunkt for når et barn skal ansees å være over tre år i finansieringssammenheng og i beregningen av pedagognormen. Dette har skapt usikkerhet rundt reglene for både bemanning og finansiering, og direktoratet mener det vil bidra til å fjerne usikkerheten at håndteringen av treåringene er lik.

Hensynet til et enhetlig og klart regelverk og ikke minst hensynet til å ha god pedagogdekning i barnehagen veier tungt. På den andre siden vil forslaget kunne innebære at færre barn tilbys plass i løpet av vårhalvåret, eller økte kostnader i kommunene for å opprettholde plassene på vårhalvåret. Vi har ikke full oversikt over konsekvensene for kommunene, og vi ønsker derfor høringsinstansenes innspill på dette.

Utdanningsdirektoratet forslår å forskriftsfeste at barn regnes som tre år fra august det året de fyller tre år.

? **Støtter dere forslaget om å forskriftsfeste at barn regnes som tre år fra august det året de fyller tre år?**

Begrunn hvorfor.

Ja

FUB mener dette er en viktig bestemmelse som langt på vei vil sikre at barn under tre år ikke blir regnet som eldre enn de er, og forhåpentligvis derfor ikke blir overflyttet fra småbarnsavdeling til storbarnsavdeling for tidlig. Slik praksisen på dette har vært fram til nå, har små barn blitt overflytte til storbarnsavdeling lenge før de er modne nok og utviklingsmessige klare for det. En slik praksis er hverken i barnas eller foreldrenes interesser, noe mange henvendelser til FUB om nettopp det samme tema bygger opp under.

FUB mener det er mest hensiktsmessig at barn teller som tre år fra den datoen de fyller tre år. Økonomisk støtte for barn under og over tre år bør følge fødselsdato. FUB mener at dette er den ordningen som best ivaretar barnets utvikling, og at det alltid skal tas hensyn til fødselsdato og individuelle behov i vurdering av barnets alder.

4. AREALNORM

I oppdragsbrev 16-16 ber departementet Utdanningsdirektoratet om å «[v]urdere forskriftsfesting av hvordan treåringer skal defineres i tilknytning til bemanning og arealnorm». Veiledende arealnorm er beskrevet i merknadene til barnehageloven § 10 i Rundskriv F-2006-8. Normen skiller på barn over og under tre år, og det kunne være naturlig å fastsette at dette skal forstås på samme måte som for pedagogisk bemanning og ved finansiering. Imidlertid er ikke normen fastsatt i lov eller forskrift og er kun veiledende. Utdanningsdirektoratet mener at dersom normen skal være mer enn veiledende, bør den fastsettes i lov. Vi kan ikke se at det er hjemmel for å fastsette en arealnorm i ny forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager.

FUB støtter Utdanningsdirektoratet forslag om at arealnormen bør fastsettes i lov.

5. STYRER

5.1. GJELDENDE RETT

I forskrift om pedagogisk bemanning § 2 er det slått fast at styrerens tid til administrasjon og ledelse kommer i tillegg til normen for pedagogisk bemanning.

5.2. DIREKTORATETS VURDERING OG FORSLAG

Det følger av forskrift om pedagogisk bemanning § 2 at tid som styrer bruker til administrasjon og ledelse ikke skal telle med i beregning av pedagognormen. Det er kun i de tilfellene hvor styrer er tilstede i det daglige arbeidet, at pedagogressursen kan medregnes i pedagognormen. Bestemmelsen er dermed en presisering av hva som skal til for å kunne telle med i pedagognormen etter forskriften § 1. Bestemmelsen bidrar til å sikre at barnas behov for omsorg, lek, læring og danning ivaretas av tilstrekkelig kompetent personale. Vi foreslår derfor å videreføre bestemmelsen. For å tydeliggjøre sammenhengen med pedagognormen, mener vi at

regelen passer bedre som et ledd i bestemmelsen om pedagognormen, heller enn som en egen paragraf.

FUB støtter Utdanningsdirektoratets vurdering og forslag om at bestemmelsen om styrer videreføres.

6. MIDLERTIDIG DISPENSASJON FRA UTDANNINGSKRAVET

6.1. GJELDENDE RETT

Etter forskrift om midlertidig dispensasjon og unntak fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder § 1 kan eier søke kommunen om midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet for inntil ett år av gangen etter at stillingen har vært offentlig utlyst og det ikke har meldt seg kvalifisert søker. Det er presisert i bestemmelsen at kommunen kan stille relevante vilkår ved innvilgelse av dispensasjonen.

Tidligere kunne kommunen innvilge varig dispensasjon. Fra og med 1. august 2016 er det ikke lenger anledning til å innvilge dette.

6.2. DIREKTORATETS VURDERING OG FORSLAG

Det har ikke vært en del av Utdanningsdirektoratets oppdrag å endre reglene om midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet. Vi foreslår derfor å videreføre regelen i ny forskrift, men med noen språklige endringer. Vi foreslår blant annet å fjerne presiseringen av at kommunen kan stille relevante vilkår ved innvilgelse av dispensasjonen. Vi mener at adgangen til å stille vilkår vil gjelde uavhengig av om dette framgår i forskriftsteksten, og mener at det er bedre å påpeke dette i merknadene til bestemmelsen.

FUB støtter Udirs forslag.

7. MIDLERTIDIG DISPENSASJON FRA NORM FOR PEDAGOGISK BEMANNING

7.1. GJELDENDE RETT

Etter forskrift om pedagogisk bemanning § 3 kan eier søke kommunen om midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet. Eier skal legge uttalelse fra barnehagens samarbeidsutvalg ved søknaden. Kommunen kan innvilge midlertidig dispensasjon for inntil ett år av gangen når særlige hensyn tilsier det.

7.2. DIREKTORATETS VURDERING OG FORSLAG

Det har ikke vært en del av Utdanningsdirektoratets oppdrag å endre reglene om midlertidig dispensasjon fra norm for pedagogisk bemanning. Vi foreslår derfor å videreføre regelen, men med enkelte språklige endringer.

I forskrift om pedagogisk bemanning § 3 er det ikke spesifisert at kommunen har adgang til å stille vilkår, i motsetning til forskrift om midlertidig dispensasjon og unntak fra utdanningskravet

for styrer og pedagogisk leder § 1. Likevel mener vi at det også her er klart at det må være adgang til å stille vilkår. Dette mener vi kan presiseres i merknadene til bestemmelsen.

FUB støtter Udirs forslag.

8. NATTARBEID I BARNEHAGER

8.1. GJELDENE RETT

Forskrift om midlertidig dispensasjon og unntak fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder § 3 lyder: *Utdanningskravet i barnehageloven § 18 første ledd gjelder ikke for personer som arbeider i barnehagen på nattid. Kommunen skal godkjenne bemanningsplanen og den enkelte ansettelsen.*

I merknadene til bestemmelsen i Rundskriv F-2006-8 fremkommer det at det med nattid menes tidsrommet mellom kl. 21.00 og 06.00.

Barnehageloven § 10 lyder:

Kommunen avgjør søknad om godkjenning etter en vurdering av barnehagens egnethet i forhold til formål og innhold, jf. §§ 1, 1a og 2.

Kommunen kan ved godkjenningen sette vilkår for driften med hensyn til antall barn, barnas alder og oppholdstid.

Kommunens vedtak kan påklages til fylkesmannen.

I Ot.prp.nr.72 (2004-2005) Om lov om barnehager (barnehageloven) er det i merknadene til § 10 presisert at «bemanningsplanen [må] vise at driften vil bli forsvarlig og at barnehagetilbudet kan oppfylle lovens og rammeplanens krav til barnehagens innhold.». Dermed følger det av § 10 at kommunen må ha vurdert bemanningsplanen i forbindelse med godkjenningen av barnehagen.

8.2. DIREKTORATETS VURDERING OG FORSLAG

Etter det Utdanningsdirektoratet kjenner til er det i dag få eller ingen barnehager som i særlig grad baserer seg på å ha nattåpent. Vi mener i utgangspunktet at det derfor ikke er behov for en særskilt regulering av utdanningskravet på nattid, men ønsker høringsinstansenes innspill på dette.

Hvis det viser seg at omfanget av nattåpne barnehager er eller blir så stort at det er behov for særskilt regulering, mener vi at det bør foretas en helhetlig gjennomgang av regelverket. Man bør da særlig se på om reglene om barnehagens innhold, herunder rammeplanen, bør gjelde for nattåpne barnehager. Det er ikke hensiktsmessig å kun redusere kravet til personale i en nattåpen barnehage, samtidig som alle barnehager, også de nattåpne, i prinsippet har de samme kravene til innhold.

Dersom bestemmelsen om nattåpne barnehager ikke videreføres, vil det ikke lenger være krav til at kommunen skal godkjenne bemanningsplanen og den enkelte ansettelsen. Kommunen må imidlertid ha vurdert bemanningsplanen i forbindelse med godkjenningen av barnehagen, jf. barnehageloven § 10. Dette vil fortsatt gjelde selv om bestemmelsen om nattåpne barnehager ikke videreføres.

Det vil ikke være et særskilt unntak fra utdanningskravet dersom bestemmelsen fjernes. Eventuelle unntak fra kravet til bemanning, må vurderes etter reglene for midlertidig

dispensasjon fra utdanningskravet eller midlertidig dispensasjon fra norm for pedagogisk bemanning.

Utdanningsdirektoratet anbefaler å ikke videreføre bestemmelsen om unntak fra utdanningskravet for personale som arbeider i barnehagen på nattid.

? Støtter dere forslaget om å ikke videreføre bestemmelsen om unntak fra utdanningskravet for personale som arbeider i barnehagen på nattid?

Begrunn hvorfor.

Ja

FUB har tidligere diskutert fenomenet "nattåpen barnehage" og bruken av begrepet barnehage i denne sammenheng, og har bla. skrevet dette i et prinsippnotat om det samme temaet:

Det er allmenn kjent at små barn er helt avhengig av grunnleggende trygghet for å trives, leke med andre barn og voksne og for å falle til ro. Dette fordrer at barn opplever stabilitet, forutsigbarhet, nærhet til trygge voksne og mye omsorg. FUB syntes det er vanskelig å se at disse forutsetningene blir ivaretatt i et nattåpent tilbud for små barn.

Barnehagen er en pedagogisk virksomhet, dette er hjemlet i barnehageloven

§ 2. Barnehagens innhold, første avsnitt:

Barnehagen skal være en pedagogisk virksomhet.

Dette stadfester at barnehagen ikke er et oppbevaringssted for barn, men en virksomhet som skal gi barn under skolepliktig alder et pedagogisk tilbud. En nattåpen "barnehage" vil utvanne dette klare kravet til virksomheten og gjøre paragrafen misvisende. Til sammenligning legger heller ikke skolen, som er et lovfestet opplæringstilbud for alle barn fra fylte seks år, opp til denne type tilbud.

9. FAMILIEBARNEHAGER

9.1. GJELDENDE RETT

Familiebarnehager er regulert i forskrift om familiebarnehager. I § 1 er det fastsatt at assistentene i familiebarnehagen skal motta veiledning av en barnehagelærer. Siste punktum i § 1 sier at «Ut over de særskilte regler som gis i denne forskriften, gjelder de bestemmelser som er fastsatt i eller med hjemmel i barnehageloven.». Dette er et viktig tolkningsmoment i flere av bestemmelsene i forskriften.

Bestemmelsen i § 6 fastslår at det kan være maksimalt 30 barn per barnehagelærer som gir pedagogisk veiledning.

I § 5 står det følgende:

I familiebarnehager skal det gis pedagogisk veiledning til assistenten i det enkelte hjem i barnehagens åpningstid. Den pedagogiske veiledningen skal gis av utdannet barnehagelærer. Likeverdig med barnehagelærerutdanning er annen treårig pedagogisk utdanning på høghskolenivå med videreutdanning i barnehagepedagogikk.

Utdanningskravet for barnehagelærere er det samme i familiebarnehager som i ordinære barnehager. Ettersom § 1 sier at utgangspunktet er at familiebarnehager følger de samme reglene som ellers gjelder for barnehager, er utgangspunktet at familiebarnehager kan søke dispensasjon fra utdanningskravet. Dette støttes også av merknadene til § 5 i Rundskriv F-2006-8 der det står:

Som det går fram av Ot.prp.nr.72 (2004-2005) Om lov om barnehager (barnehageloven), foreslo departementet å samle alle reglene om dispensasjon fra utdanningskrav i en felles forskrift med mest mulig felles regelverk. Bestemmelsene om dispensasjon fra utdanningskrav til personalet i familiebarnehager er derfor flyttet fra forskriften om familiebarnehager til forskrift om midlertidig og varig dispensasjon og unntak fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder.

Det er dermed klart at familiebarnehager kan søke dispensasjon fra utdanningskravet. Det er i dag kun anledning til å søke om midlertidig dispensasjon.

Kravet til bemanningsnorm i familiebarnehager er gitt i forskrift om familiebarnehager § 6. Bestemmelsen lyder:

I en familiebarnehage kan det være maksimalt 30 barn per førskolelærer som gir pedagogisk veiledning.

Én assistent kan ha ansvaret for inntil fem barn der flertallet av barna er over tre år. Er flertallet under tre år, må antallet reduseres.

Bemanningen må være forsvarlig i forhold til barnas alder og forutsetninger.

I merknadene til forskrift om familiebarnehager § 6 første ledd står det i Rundskriv F-2006-8 at det ikke kan dispenseres fra denne bestemmelsen. Det er uklart om det med dette menes hele bestemmelsen eller kun første ledd.

Det står ingenting om dispensasjonsadgang i merknadene til forskrift om familiebarnehager § 6 andre ledd. Imidlertid er det ingen bemanningsnorm for annet enn pedagogiske ledere i ordinære barnehager og det er derfor bare gitt bestemmelser om dispensasjon fra kravet til pedagogisk bemanning. En normal forståelse av ordlyden av forskrift pedagogisk bemanning § 1, åpner ikke for at det også kan gis dispensasjon for kravet til assistenter i familiebarnehager.

Familiebarnehager kan derfor ikke søke om dispensasjon fra bemanningsnormen.

9.2. DIREKTORATETS VURDERING OG FORSLAG

Utdanningsdirektoratet mener at det er uheldig at adgangen til å søke om midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet for familiebarnehager ikke framgår av forskriftsteksten. Selv om utgangspunktet er at bestemmelser som er fastsatt i eller med hjemmel i barnehageloven også gjelder familiebarnehager, kan det likevel være uklart hvilke bestemmelser som gjelder for familiebarnehager. Av tilgjengelighetshensyn mener vi derfor at adgangen til midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet for familiebarnehager bør framgå direkte av forskrift.

Dispensasjonsadgangen kan enten tas inn i ny forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager eller i forskrift om familiebarnehager. Dette er et spørsmål om hva som er mest tilgjengelig for de som skal bruke bestemmelsen. Vi har ingen helt klar oppfatning av hva som er best, men antar at det vil være hensiktsmessig å samle bestemmelsene om

familiebarnehager i forskrift om familiebarnehager, slik at eiere av familiebarnehager i størst mulig grad kan holde seg til denne forskriften. Vi ønsker høringsinstansenes innspill på dette.

Utdanningsdirektoratet forslår at det tas inn en ny bestemmelse i forskrift om familiebarnehager der adgangen til midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet synliggjøres.

? **Støtter dere forslaget om ny bestemmelse i forskrift om familiebarnehager der adgangen til midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet synliggjøres?**

Begrunn hvorfor.

Ja

FUB støtter Udires forslag.

10. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Forslaget om at barn skal ansees for å være tre år i tilknytning til pedagognormen fra august det året de fyller tre, kan medføre at færre barn får barnehageplass i løpet av vårhalvåret. I en spørreundersøkelse fra 2014 oppga 13 prosent av kommunene at de regner alle treåringene som tre år fra januar i egne barnehager (se punkt 3.2.2). Selv om undersøkelsen er fra 2014, har vi ikke grunn til å tro at det er skjedd noen store endringer siden da.

Barnehager i kommunene som regner alle treåringene som tre år fra januar vil «miste» plasser på vårhalvåret dersom disse kommunene har fylt opp barnehagene med flere barn når treåringene har blitt regnet som store. For å opprettholde samme antall plasser på vårhalvåret, må disse barnehagene ansette flere barnehagelærere og eventuelt også utvide arealet og således få høyere utgifter. Spørreundersøkelsen fra 2014 gir ikke sikre tall på hvor mange kommuner og barnehager dette vil gjelde for, da det ikke ble gitt svar fra alle kommuner, og heller ikke hvor mange barn som tilbys plass som følge av at treåringene ble regnet som store allerede fra januar. Omfanget er derfor usikkert. Direktoratet vil likevel vise til at det i de statlige overføringene til kommuneramma er lagt til grunn at treåringene skal anses som store fra og med 1. august det året de fyller tre år. Selv om kostnadene for enkelte kommuner kan øke, er kommunene således finansiert for augustmodellen.

Øvrige forslag har små eller ingen økonomiske og administrative konsekvenser.

Ingen kommentar fra instansen

11. FORSKRIFTSTEKST OG MERKNADER

Se vedlegg.

Ingen kommentar fra instansen

Vennlig hilsen

Cathrine Børnes
divisjonsdirektør

Einar Simonsen Plahter
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent.

FOTNOTER

1. Se tolkningsbrev fra Kunnskapsdepartementet publisert på <http://www.udir.no/globalassets/upload/barnehage/regelverk/tolkningsuttalelser/pedagogisk-bemanning-i-barnehager.pdf>
2. Rundskriv F-04-11