

Høringsnotat

Forslag til endringer i barnehageloven (hjemmel til ny forskrift om pedagogisk bemanning m.m.)

Innhold

1	Innledning	3
2	Bakgrunn for forslagene	3
2.1	Hjemmel for å fastsette forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehagene	3
2.1.1	Innledning	3
2.1.2	Gjeldende rett.....	4
2.1.3	Departementets vurderinger og forslag.....	4
2.1.4	Økonomiske og administrative konsekvenser	5
2.2	Oppdatering av bestemmelsen om statlig tilsyn.....	6
2.2.1	Innledning	6
2.2.2	Gjeldende rett.....	6
2.2.3	Departementets vurderinger og forslag.....	7
2.2.4	Økonomiske og administrative konsekvenser	7
2.3	Forslag til ny lovtekst.....	7

1 Innledning

Kunnskapsdepartementet legger med dette frem forslag til endringer i lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehage.

Høringsnotatet inneholder forslag om:

1. Hjemmel til å fastsette ny forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon
2. Oppdatering av bestemmelsen om statlig tilsyn

2 Bakgrunn for forslagene

Reglene om bemanning i barnehagene følger i dag av barnehageloven og en rekke ulike forskrifter. Barnehagesektoren har vært i stor utvikling de siste de 20 årene med tanke på organisering, eierskap, personalet og innhold. Samtidig er det gjort få endringer i regelverket. For å forenkle og oppdatere regelverket foreslår departementet at det fastsettes en ny forskrift hvor reglene om bemanning i barnehagene samles. Dette betyr at enkelte av dagens forskrifter kan fjernes. Departementet har etter dagens barnehagelov ikke hjemmel til å fastsette en slik forskrift. Departementet foreslår derfor at det i barnehageloven inntas en hjemmel som gir departementet adgang til å fastsette en forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon. Parallelt med høringen av dette forslaget vil Utdanningsdirektoratet sende den nye forskriften på høring.¹ Forskriften vil i hovedsak inneholde en samling av tidligere bestemmelser om bemanning som har ligget i ulike forskrifter.

Endringer i bestemmelsen om statlig tilsyn trådte i kraft 1. august 2016, jf. barnehageloven § 9. Gjennom endringen ble det blant annet tydeliggjort hvilke kommuneplikter fylkesmannen kan føre tilsyn med. I § 9 vises det til at det statlige tilsynet begrenser seg til myndighetsoppgavene som følger av barnehageloven § 8, kapittel IV og V. Nytt kapittel V A Spesialpedagogisk hjelp, tegnspråkopplæring m.m. trådte i kraft samtidig med reglene om statlig tilsyn. Ved en inkurie ble ikke nytt kapittel V A tatt inn i bestemmelsen om statlig tilsyn, selv om det følger klart av forarbeidene at kommunepliktene etter dette kapittelet skal være underlagt statlig tilsyn, jf. Prop. 103 L (2015-2016). Departementet foreslår derfor endringer i § 9 slik at fylkesmannen igjen får hjemmel til å føre tilsyn med de myndighetsoppgavene som følger av kapittel V A.

2.1 Hjemmel for å fastsette forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehagene

2.1.1 Innledning

Departementet ønsker at reglene om pedagogisk bemanning og tilhørende regulering samles i én forskrift. Disse reglene følger i dag av forskrift om pedagogisk bemanning og forskrift om midlertidig dispensasjon og unntak fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder. Departementet mener også det er hensiktsmessig at viktige statlige tolkninger blir forskriftsfestet. Departementet har derfor gitt Utdanningsdirektoratet i oppdrag å lage forslag til ny forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon. Departementet har etter gjeldende rett ikke hjemmel til å fastsette en slik ny forskrift. I forslaget nedenfor foreslår derfor

¹ <http://www.udir.no/om-udir/hoyringar/>

departementet å endre § 17 fjerde ledd og § 18 sjette ledd, hvor departementet gis hjemmel til å kunne gi forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon.

2.1.2 Gjeldende rett

Reguleringen av bemanningen i barnehagene er i dag spredt i barnehageloven og i ulike forskrifter. Barnehageloven kapittel V inneholder bestemmelser om styrer, barnehagens øvrige personale og politiattest, jf. §§ 17, 18 og 19. Men hjemmel i disse bestemmelsene er følgende forskrifter fastsatt:

- forskrift om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner for styrer og pedagogisk leder i barnehage fra annen stat
- forskrift om midlertidig dispensasjon og unntak fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder
- forskrift om pedagogisk bemanning
- forskrift om politiattest i barnehager

Bestemmelser om bemanning følger også av forskrift om familiebarnehager, samt forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver.

§ 18 sjette ledd gir departementet hjemmel til å gi «utfyllende forskrifter om pedagogisk bemanning». Den relativt åpne ordlyden kan tolkes som at departementet kan innta ulike former for regulering av den pedagogiske bemanningen i forskrift. I merknaden til bestemmelsen er det likevel lagt til grunn at forskriftshjemmelen er begrenset til å fastsette en pedagognorm, jf. Ot.prp. nr. 72 (2004-2005). Denne pedagognormen er nedfelt i forskriften om pedagogisk bemanning § 1.

Det foreligger således ingen hjemmel til å fastsette en forskrift som samler bestemmelsene om den pedagogiske bemanningen.

§ 17 stiller krav til ledelsen av barnehagen og hvilke kompetansekrav styreren må oppfylle. I tillegg gir bestemmelsen kommunen adgang til å gi dispensasjon fra utdanningskravet. § 18 regulerer barnehagens øvrige personale, herunder kompetansekrav for å arbeide som pedagogisk leder og kommunens adgang til å dispensere fra utdanningskravet. Av § 18 femte ledd følger det at bemanningen må være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. Det er kun § 18 femte ledd som regulerer den generelle bemanningen i barnehagen. Den øvrige reguleringen og ovennevnte forskrifter, med unntak av forskrift om politiattest, regulerer kun den pedagogiske bemanningen i barnehagene.

2.1.3 Departementets vurderinger og forslag

Bestemmelsene om bemanningen i barnehagene er i dag spredt i ulike forskrifter og i lovbestemmelser. Bemanningen er en viktig faktor i barnehagen og det er viktig at regelverket er lett tilgjengelig og forståelig. Departementet ønsker derfor at de forskriftsfestede bestemmelsene om bemanning i størst mulig grad samles i en forskrift. Det er de siste årene også fra statlig hold kommet viktige fortolkninger av regelverket om bemanning. Dette gjelder blant annet fortolkningen av pedagognormen og avskjæringen av prosentvise stillingsbrøker. Departementet mener det er viktig at slike fortolkninger blir forskriftsfestet, og at sektor ikke må gå til kilder som rundskriv eller tolkningsbrev for å finne svar.

Departementet mener videre at det i ny forskrift er hensiktsmessig å fastsette hvordan treåringer skal defineres i beregningen av pedagognormen. Dette er en tilbakevendende problematikk hvor det er behov for en endelig avklaring. I rundskriv F-2006-8 følger det i merknaden til forskrift om pedagogisk bemanning § 1 at «Et barn anses for å være tre år fra det året det fyller tre år.» Dette betyr at barnehagen i beregningen av pedagognormen har mulighet til å definere barnet som over tre år fra og med 1. januar det året barnet fyller tre år. Hvordan treåringene defineres i beregningen av pedagognormen er av betydning for både pedagogtettheten i barnehagen og for barnehagens økonomi. Departementet mener derfor det er viktig at den nye forskriften inneholder en klar regulering av hvordan treåringene skal defineres i beregningen av pedagognormen. Dette vil kunne hindre ytterligere uklarheter rundt håndteringen av treåringsproblematikken både i finansieringssammenheng og i beregningen av pedagognormen. I forslag til ny forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon har Utdanningsdirektoratet foreslått endringer i definisjonen av treåringer.

Pedagognormen skal sikre at det finnes tilstrekkelig personale med pedagogisk kompetanse til å ivareta barns behov for omsorg, lek og læring, sosial tilhørighet og utviklingsstøtte². I direktoratets forslag er dette tydeliggjort ved at det i forskriften inntas krav om at den pedagogiske bemanningen skal være tilstrekkelig, i tillegg til minstekravene om antall barn per pedagogisk leder. Høringen av ny forskrift finnes på direktoratets hjemmesider.³

Departementet foreslår at departementet gis hjemmel til å fastsette *forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon*. Departementet foreslår at forskrift om midlertidig dispensasjon og unntak fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder, og forskrift om pedagogisk bemanning oppheves og isteden samles i den nye forskriften om pedagogisk bemanning og dispensasjon. Departementets hjemler til å gi disse forskriftene vil da naturlig nok også måtte oppheves. I den nye forskriftshjemmelen gis departementet mulighet til å innta regler som utfyller kravene til pedagogisk bemanning, samt dispensasjon fra utdanningskravet og pedagognormen.

Ny forskriftshjemmel gir ikke departementet hjemmel til å fastsette regler om generell bemanning og lignende i ny forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon. Departementet viser i den forbindelse til Prop. 1 S (2016-20176) hvor regjeringen varsler at den våren 2017 vil høre forslag om bemanningsnorm. Departementet tar sikte på at en eventuell bemanningsnorm fastsettes i lovsform, og ikke tas inn i forskrift.

2.1.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslag til ny hjemmel til å gi forskrift om bemanning i barnehagene, har ikke direkte økonomiske konsekvenser. Endring av definisjonen av treåringene i beregningen av pedagognormen kan ha økonomiske konsekvenser. Dette er det redegjort for i direktoratets høring.

² Høringsnotat 26. september 2005 Forskrifter til ny barnehagelov

³ <http://www.udir.no/om-udir/hoyringar/>

2.2 Oppdatering av bestemmelsen om statlig tilsyn

2.2.1 Innledning

Endringer i bestemmelsen om statlig tilsyn trådte i kraft 1. august 2016, jf. barnehageloven § 9. Samtidig ble reglene om spesialpedagogisk hjelp og tegnspråkopplæring overført fra opplæringsloven til barnehageloven og inn i nytt kapittel V A. § 9 er ikke oppdatert etter innføringen av kapittel V A. Det betyr at kapittelet ikke er nevnt som en del av de bestemmelsene fylkesmannen kan føre tilsyn med. Departementet foreslår derfor at bestemmelsen om statlig tilsyn oppdateres slik at fylkesmannen som tidligere og lagt til grunn i lovens forarbeider, får hjemmel til å føre tilsyn med kommunepliktene etter kapittel V A.

2.2.2 Gjeldende rett

Etter barnehageloven § 9 første ledd fører fylkesmannen tilsyn med kommunens oppfyllelse av plikter som barnehagemyndighet etter § 8, kapittel IV og V. Det følger av bestemmelsens forarbeider at henvisningen er ment å omfatte alle bestemmelsene som regulerer kommunens oppgaver som barnehagemyndighet.⁴ Endringene i § 9 trådte i kraft 1. august 2016.

Kapittel V A i barnehageloven regulerer blant annet retten til spesialpedagogisk hjelp og tegnspråkopplæring. I hovedsak er kapittelet en samling av bestemmelser som tidligere fulgte av opplæringsloven og som omfattet barn under opplæringspliktig alder. I forarbeidene til nytt kapittel V A følger det at: «Fylkesmannen er gjennom opplæringsloven § 14-1 gitt hjemmel til å føre tilsyn med alle bestemmelsene i loven, også bestemmelsene om spesialpedagogisk hjelp. I og med at bestemmelsene allerede er underlagt statlig tilsyn, mener departementet det ikke er grunn til å gjøre endringer som medfører at disse kommunepliktene ikke lenger skal være underlagt statlig tilsyn. Lovfestingen av kommunens plikt til å tilrettelegge tilbudet til barn med nedsatt funksjonsevne i barnehageloven er ingen ny kommunal plikt, og det legges dermed til grunn at fylkesmannen vil kunne føre tilsyn med denne plikten. Forslaget om at PP-tjenesten skal bistå barnehagene med kompetanse- og organisasjonsutvikling, er en ny kommunal plikt. På bakgrunn av føringene i Meld.St.7 (2009-2010) er det nødvendig å vurdere om denne plikten skal være underlagt statlig tilsyn. Departementet vil peke på at PP-tjenestens arbeid med kompetanse- og organisasjonsutvikling er viktig for å sikre at barnehagene gir barna et likeverdig barnehagetilbud av høy kvalitet i hele landet. PP-tjenestens arbeid, både med sakkyndige vurderinger og kompetanse- og organisasjonsutvikling, vil være en del av barnehagemyndighetens forvaltningsansvar og oppgaver. Departementet mener at fylkesmannen bør kunne føre tilsyn med om PP-tjenesten følger opp barnehagene i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling, og ikke kun deres sakkyndighetsarbeid. Dette standpunktet bygger på kunnskap om den betydningen barnehager med høy kvalitet har for barns utvikling. Det vil videre være naturlig at fylkesmannen i eventuelle tilsyn knyttet til tilbudet til barn med særlige behov, kan se på området som et hele. Det betyr at fylkesmannen i sitt tilsyn både kan vurdere om barnet får oppfylt sine individuelle rettigheter, men også hva

⁴ Prop.33 L (2015-2016)

kommunen og PP-tjenesten har gjort for å styrke det generelle arbeidet med tanke på barn med særlige behov.»⁵

2.2.3 Departementets vurderinger og forslag

Det fremkommer klart av forarbeidene til kapittel V A at de kommunepliktene som fremkommer i kapittelet skal være underlagt statlig tilsyn. Ved en inkurie ble ikke bestemmelsen om statlig tilsyn oppdatert samtidig som reglene i kapittel ble vedtatt. Dette ble gjort når det gjelder § 9 b om klageinstans, hvor også aktuelle bestemmelser i kapittel V A er nevnt. Bestemmelsene om spesialpedagogisk hjelp og tegnspråkopplæring er av stor viktighet for de barna og foreldrene det gjelder og er bestemmelser som også tidligere har vært underlagt statlig tilsyn. Departementet ser det derfor som viktig at bestemmelsen om statlig tilsyn oppdateres slik at fylkesmannen igjen får hjemmel til å føre tilsyn med kommunepliktene i kapittel V A.

Departementet foreslår at § 9 oppdateres slik at det fremkommer klart at fylkesmannen også kan føre tilsyn med kommunepliktene i kapittel V A.

2.2.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget har ikke økonomiske og administrative konsekvenser. Å føre tilsyn med reglene knyttet til spesialpedagogisk hjelp og tegnspråkopplæring vil ikke være en ny oppgave for fylkesmennene.

2.3 Forslag til ny lovtekst

I lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven) foreslås følgende endringer:

Endret § 9 første ledd skal lyde:

Fylkesmannen fører tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter som barnehagemyndighet etter § 8, kapittel IV, V og V A. Reglene i kommuneloven kapittel 10 A gjelder for tilsynsvirksomheten.

Endret § 17 fjerde ledd skal lyde:

Departementet kan gi forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon og forskrift om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner fra utlandet.

Endret § 18 sjettede ledd skal lyde:

Departementet kan gi forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon.

⁵ Prop. 103 L. (2015-2016)

