



KUNNSKAPSDEPARTEMENTET  
Postboks 8119 DEP

0032 OSLO

Dykkar ref:

Vår ref:  
2017/408

Sakshandsamar:  
Mone Nilsen

Arkivkode:  
B40

Dato:  
11.10.2017

## Høyringsvar - Forslag til endringer i barnehageloven mv.

Fitjar kommune sender høyringsvar til Kunnskapsdepartementet med merknadar. Saka er handsama administrativt då det ikkje er politiske møter som høver.

Kunnskapsdepartementet har laga framlegg til endringar i barnehagelova, forskrift om pedagogisk bemanning, opplæringslova og friskolelova.

Departementet føreslår fylgjande:

1. Lovfesta minimumskrav til grunnbemanning, jf. *barnehagelova*
2. Skjerpa krav til pedagogisk bemanning, jf. *forskrift om pedagogisk bemanning*
3. Lovfesta plikt for barnehageeigar og skuleeigar å samarbeida om barnas overgang frå barnehage til skule og SFO, jf. *barnehagelova, opplæringslova og friskolelova*

### Fitjar kommune viser til drøftinga nedanfor, og gir fylgjande uttale:

#### 1. Minimumskrav til grunnbemanning

Kommunale barnehagar har gjennomsnittleg 5,92 barn pr tilsett, og private 6,17 barn pr tilsett. Forskjellen kan skuldast at kommunane ofte har små barnehagar. Dette for å kunna gje eit tilbod særleg i grisgrendte strøk. Vidare kan det og skuldast at kommunale barnehagar får meir utfordrande barn enn dei private.

Denne forskjellen medfører og at krav til minimumsbemanning vil kosta vesentleg meir i private barnehagar enn i kommunane, ein differanse kommunane må finansiera på sikt. Dei økonomiske konsekvensane er ikkje godt nok utgreidd. Ordninga er heller ikkje fullt ut finansiert.

Fitjar kommune vil be om at forslaget vert utsett, og ytterlegare utgreidd. Dersom normen likevel blir innført krev kommunen at den blir 100 % finansiert.

#### 2. Skjerpa forskriftskrav til pedagogisk bemanning

Det er ei sentral og lokal målsetjing om å auka pedagogisk bemanning i barnehagane. Tilsette med pedagogisk utdanning er nøkkelpersonar i barnehagearbeidet. Barnehagane er del av utdanningsløpet, og barnehagelærar har kompetanse/fagleg grunnlag for å ivareta barna sitt behov for omsorg og leik, og fremja læring og danning som grunnlag for allsidig utvikling.

Fitjar kommune sluttar seg til framlegget, men visse føresetnader må vera til stades:

1. Det må vera ein overgangsperiode på inntil to år. Dette vil sikra at kommunen får nok pedagogar i stillingane og at assistentar som vert overtallige, får anna arbeid
2. Kommunane vil få auka utgifter til fleire pedagogar. Kommunane må vera sikra at dette vert kompensert frå sentrale midlar

### **3. Plikt til å samarbeida om barnas overgang frå barnehage til skule og SFO**

Fitjar kommune sluttar seg til framlegget til lovfesta plikt for barnehageeigar og skuleeigar om å samarbeida om barnas overgang frå barnehage til skule og SFO

---

## **Uttalen er med bakgrunn i høyringsnotat med «Forslag til endringar i barnehagelova» frå Kunnskapsdepartementet:**

### **1. Minimumskrav til grunnbemanning**

#### **Departementet føreslår**

- Det blir innført eit minimumskrav til grunnbemanning (bemanningnorm).
- Barnehagane har bemanning med minimum ein tilsett per tre barn under tre år og ein tilsett per seks barn over tre år. Barna vert rekna som over tre år frå august det året dei fyller tre år
- Kommunen kan gje dispensasjon frå kravet til grunnbemanning for inntil eitt år om gongen når særleg omsyn tilseier det
- Minimumskravet til grunnbemanning skal gjelda frå 1.august 2018

#### **Bakgrunn for framlegget**

Barnehagane si samla bemanning og kompetanse har stor betydning for eit godt barnehagetilbod. For å ivareta barnas behov for omsorg, leik, læring er det viktig med tilstrekkeleg tal vaksne i barnehagen. Regjeringa ynskjer også å sikra at barna møter kompetente og engasjerte vaksne.

I gjeldande barnehagelov er det ikkje regulert kor mange barn det skal vera per vaksen. Dagens regelverk der «bemanningen må være tilstrekkelig for at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet» opnar for store skilnader. Tal barn per tilsett varierer mykje mellom barnehagane:

- Kommunale barnehagar: 5,92 barn per tilsett
- Private barnehagar: 6,17 barn per tilsett

#### **Departementet sine vurderingar**

Forsvarleg vaksentettleik er avgjerande for barna sin tryggleik og trivsel i barnehagen, og for at barna skal få eit pedagogisk tilbod i tråd med barnehagelova og rammeplanen. Eit regelverk som opnar for store lokale variasjonar i grunnbemanninga, sikrar ikkje i tilstrekkeleg grad eit likeverdig barnehagetilbod for alle barn.

Departementet meiner at det bør lovfestast eit tydelegare krav til grunnbemanning. Dette vil sikra at gode rammevilkår vert oppretthaldne over tid.

Departementet føreslår forholdstalet 1:3 (ein vaksen per 3 barn) for barn under tre år og 1:6 (ein vaksen per 6 barn) for barn over tre år. Barn vert rekna som tre år august det året dei fyller tre år. Departementet føreslår vidare at bemanningnorma skal gjelda for barnehagen samla, ikkje for kvar avdeling/gruppe. Departementet meiner at ei slik utrekning vil sikra fleksibilitet.

Grunna opningstider vil ikkje kravet til grunnbemanning vera oppfylt heile barnehagedagen. Departementet understrekar at eigar likevel har ansvar for at det er nok bemanning til at barnehagen driv ei tilfredsstillande pedagogisk verksemd gjennom heile barnehagedagen og ved sjukdom.

Departementet meiner det bør innførast høve til dispensasjon frå kravet til grunnbemanning når *særlege omsyn* tilseier det. Ved søknad om dispensasjon må kommunen m.a. vurdere om bemanninga er tilstrekkeleg slik at barnehagen kan driva ei tilfredsstillande pedagogisk verksemd.

## 2. Skjerpa forskriftskrav til pedagogisk bemanning

### Departementet føreslår

- Krav om at barnehagane har ei bemanning som tilsvarar minimum ein pedagogisk leiar per 7 barn under tre år og ein pedagogisk leiar per 14 barn over tre år
- Vidareføring av dagens høve til å søkja midlertidig dispensasjon frå norma for pedagogisk bemanning
- Forskriftsendringa skal gjelda frå 1.august 2018

### Bakgrunn for framlegget

I tillegg til at det er nok vaksne i barnehagen, ynskjer regjeringa å sikra at barna møter kompetente og engasjerte vaksne. Dette er bakgrunnen for å skjerpa kravet til pedagogisk bemanning. Statistikk frå 2016 syner at om lag 40 % av dei som arbeider i barnehage hadde pedagogisk utdanning og at 20 % var barne- og ungdomsarbeidarar. Dette betyr at mykje av arbeidet i barnehagen vert utført av tilsette utan pedagogisk utdanning. OECD har påpeika at mangelen på pedagogisk personale er ei av hovudutfordringane i norske barnehagar. Dette går ut over kvaliteten på barnehagetilbodet og barna sitt utbyte av å gå i barnehage.

I gjeldande barnehagelov går det fram at pedagogisk leiar må ha utdanning som barnehagelærer eller anna treårig pedagogisk utdanning på høgskulenivå med vidareutdanning i barnehagepedagogikk. Det skal vera minimum ein pedagogisk leiar per 14 – 18 barn når barna er over tre år og ein pedagogisk leiar per 7 – 9 barn når barna er under tre år og barna si daglege opphaldstid er over seks timar. I barnehagar der barna har kortare opphaldstid per dag, kan barnetalet aukast noko per pedagogisk leiar.

Det er ikkje høve til å rekna prosentdel av ei pedagogstilling per barn. Det betyr at barnehagen må oppretta ny 100 % stilling som pedagogisk leiar dersom barnehagen tek inn eit barn utover maksimalgrensa. Pedagognorma gjeld for barnehagen samla, ikkje for kvar avdeling/gruppe.

### Departementet sine vurderingar

Barnehagen sin samla kompetanse har stor betydning for kor godt barnehagetilbodet er. For å løfta kvaliteten i barnehagane, meiner departementet at kravet til pedagogisk bemanning bør skjerpast slik at det maksimalt kan vera 7 barn under tre år eller 14 barn over tre år per pedagogisk leiar. Kravet til pedagogisk bemanning skal ta utgangspunkt i tal *årsverk* per stor- eller småbarnsplass. I og med at barnehagen si opningstid til vanleg er noko lenger enn ein arbeidsdag, vil ikkje kravet til pedagogisk bemanning vera oppfylt heile barnehagedagen. Det er opp til eigar å vurdere korleis pedagogressursen skal fordelast.

Departementet føreslår å vidareføra høvet til å søkja om mellombels dispensasjon frå norma for pedagogisk bemanning når *særlege omsyn* tilseier det. Det kan t.d. gjelda tilfelle der «*oppfyllesen av den skjerpede pedagognormen er kritisk for vidare drift og det er forsvarlig å gi dispensasjon*».

### 3. Plikt til å samarbeida om barnas overgang frå barnehage til skule og SFO

#### Departementet føreslår:

- Lovfesta plikt for barnehageeigarar og skuleeigarar til å samarbeida om barnas overgang frå barnehage til skule og skulefritidsordning
- Skuleeigar skal samordna samarbeidet og utarbeida ein plan for barnas overgang
- Skuleeigar skal fastsetja kva planen for overgang skal innebera, men skuleeigar skal involvera barnehageeigar i utarbeiding av planen

#### Bakgrunn for framlegget

Gjeldande regelverk inneheld ingen gjensidig plikt for barnehage- og skuleeigarar til å samarbeida om barnas overgang. Barnehagen skal samarbeida med skulen for å leggja til rette for barna sin overgang, jf. forskrift til barnehagelova. Det er ikkje tilsvarende plikt for skulen å samarbeida med barnehagen, jf. opplæringsregelverket.

Undersøkingar syner at barnehagar er meir innstilte på samarbeid enn det skulen er, og kommunale barnehagar er meir aktive enn private barnehagar.

Regjeringa ynskjer å leggja til rette for at alle barn får ein trygg og god overgang frå barnehage til skule og SFO. Det handlar m.a. om at barn og foreldre skal oppleve overgangen som føreseieleg og veit kva dei kan forventast når barnet byrjar på skulen. Skulen skal byggja vidare på det grunnlaget barnehagen har lagt.

#### Departementet sine vurderingar

Eigarstruktur i barnehage- og skulesektoren varierer frå kommune til kommune. Nokre kommunar har stor del private barnehagar, og for skuleeigar kan det vera krevjande å forholde seg til rutinar frå ulike barnehageeigarar.

Lovfesting av gjensidig plikt for barnehage- og skuleeigar til å samarbeida om barna sin overgang, vil medverka til at alle barn får trygg og god overgang frå barnehage til skule og SFO. Det vil sikra at både private og offentlege eigarar legg til rette for dette.

Departementet vurderer at skuleeigar (kommune eller privat) bør ha overordna ansvar for å leggja til rette for samarbeid. I dei fleste tilfelle vil skuleeigar vera kommunen.

Grunna stor skilnad i kommunane når det gjeld eigarstruktur i barnehagesektoren, tal på friskular, geografisk avstand, tal på barn m.v., kan det vera behov for å innretta samarbeidet på ulike måtar. Departementet vurderer det som mest hensiktsmessig at den nasjonale reguleringa er på eit overordna systemnivå med klar plikt til/føremål med slikt samarbeid.

Kommunen sin plan for overgang bør gjerast tilgjengeleg for friskulane slik at dei kan få høve til å bruka planen i den grad den passar.

#### Økonomiske konsekvensar av lovframlegga

##### Grunnbemanning og pedagogisk bemanning

I dagens finansieringsordning er det lagt til rette for at dei private barnehagane kan ha ei bemanning på tilsvarende nivå som dei kommunale barnehagane utan at det krev auka finansiering frå staten. Kommunen vil få kompensert behovet for auka ressursar til fleire pedagogiske leiarar allereie frå august 2017.

Kommunar og barnehagar med lågare pedagogisk bemanning enn nasjonalt gjennomsnitt vil ikkje bli fullt ut kompensert for den skjerpde pedagognorma. Samstundes vil dei som ligg over gjennomsnittet bli overkompensert for det nye kravet. Departementet har vurdert at det er rett å fordela midlane likt til alle kommunar (fordelingsnøkkel). Kommunar og barnehagar vil stå fritt til å bruka den auka finansieringa frå staten til å dekkja utgifter til å styrka den pedagogiske bemanninga eller til å styrka grunnbemanninga.

### **Overgang mellom barnehage og skule**

Samarbeid om barn sin overgang frå barnehage til skule og SFO vil kunna medføra økonomiske og administrative konsekvensar for skuleeigar, då skuleeigar må arbeida meir systematisk og målretta i planleggingsarbeidet. Departementet vurderer at auka kostnader vert på om lag 20 millionar. Midlane vert tildelt kommunane gjennom rammetilskotet.

## FITJAR KOMMUNE – VURDERING I HØVE TIL LOVFRAMLEGG

### **Lovfesta minimumskrav til grunnbemanning, jf. barnehagelova.**

Det skal vera ein vaksen per seks barn over tre år og ein vaksen per tre barn under tre år.

#### *Framlegg til uttale:*

*Fitjar kommune sluttar seg til framlegget til lovfesta minimumskrav til grunnbemanning*

### **Skjerpa krav til pedagogisk bemanning, jf. forskrift om pedagogisk bemanning**

Det er ei sentral og lokal målsetjing om å auka pedagogisk bemanning i barnehagane. Tilsette med pedagogisk utdanning er nøkkelpersonar i barnehagearbeidet. Barnehagane er del av utdanningsløpet, og barnehagelærar har kompetanse/fagleg grunnlag for å ivareta barna sitt behov for omsorg og leik, og fremja læring og danning som grunnlag for allsidig utvikling. Eit krav om auka pedagogisk bemanning vil gje kommunen nokre utfordringar:

- Fleire pedagogar vil føra til redusert behov for barnehageassistentar. Det er viktig at desse kan vera ivareteke av arbeidsgjevar.
- Det kan by på økonomiske utfordring med å få nok pedagogar innan iverksetjing av lova.

Det bør derfor leggjast til rette for ein overgangsperiode på minimum to år.

#### **Framlegg til uttale:**

*Det er ei sentral og lokal målsetjing om å auka pedagogisk bemanning i barnehagane. Tilsette med pedagogisk utdanning er nøkkelpersonar i barnehagearbeidet. Barnehagane er del av utdanningsløpet, og barnehagelærar har kompetanse/fagleg grunnlag for å ivareta barna sitt behov for omsorg og leik, og fremja læring og danning som grunnlag for allsidig utvikling.*

*Fitjar kommune sluttar seg til framlegget, men visse føresetnader må vera til stades:*

- 1. Det må vera ein overgangsperiode på inntil to år. Dette vil sikra at kommunen får nok pedagogar i stillingane og at assistentar som vert overtallige, får anna arbeid*
- 2. Kommunane vil få auka utgifter til fleire pedagogar. Kommunane må vera sikra at dette vert kompensert frå sentrale midlar*

### **Lovfesta plikt for barnehageeigar og skuleeigar å samarbeida om barnas overgang frå barnehage til skule og SFO, jf. barnehagelova, opplæringslova og friskolelova**

Det er viktig å leggja til rette for trygg og god overgang mellom barnehage og skule. Fitjar kommune har plan for overgang mellom barnehage og skule «Frå eldst til yngst». Rutinar og ansvar går fram av planen, og den vert nytta av alle våre barnehagar og skular. Krav om samarbeid er lagt inn i barnehagelova, men tilsvarande plikt går ikkje fram av opplæringslova og friskolelova. Barn er såleis ikkje sikra at det vert lagt til rette for gode og trygge overgangar, uavhengig av kor du bur og kva barnehage du går i. Med stadig fleire ulike aktørar og eigarar innan barnehage og skule, er det naudsynt at det gjennom sentrale føringar vert sikra at alle barn får god overgang frå barnehage til skule og SFO, uavhengig av kven som er barnehage- og skuleeigar.

#### **Framlegg til uttale**

*Fitjar kommune sluttar seg til framlegget til lovfesta plikt for barnehageeigar og skuleeigar om å samarbeida om barnas overgang frå barnehage til skule og SFO*

## Økonomisk konsekvens

Som følge av framlegg til ny bemanningsnorm, er det vedteke i *forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehagar* at kommunen frå 1.august 2017 til og med 2019 skal gje tilskot (nasjonal sats) til pedagogisk bemanning i private barnehagar. Dette er gjort for å sikra at barnehagane får kompensert for auka utgifter som fylgje av forskriftskrav til styrka pedagogisk bemanning.

I revidert budsjett 2017 fekk Fitjar kommune ein auke i rammeoverføring på kr. 106.000,-. Dette er kompensasjon for auka utgifter til pedagogisk bemanning og/eller auka totalbemanning. For 2018 vil beløpet vera om lag kr. 256.000,-. Regjeringa har lova at det vil bli tildelt ressursar ut 2019.

Kommunen vil få kompensert for auka utgifter til eigne barnehagar og auka støtte til private barnehagar ut 2019. Frå 2020 fell denne ordninga vekk.

For Fitjar kommune sin barnehage er det rekna ut at skjerpa krav til pedagogisk bemanning frå august 2018 vil føra til auka årlege utgifter på om lag kr. 70.000,- i den kommunale barnehagen. Ser ein framover til 2020, betyr dette at overføring til private barnehagar vil auka monaleg.

Lovframlegg vil føra til auka utgifter. Kommunane må vera sikra at rammeoverføringar dekkjer dette også etter 2020.

Med helsing  
Fitjar kommune

Atle Tornes  
Rådmann

Mone Nilsen  
Skule- og barnehagerådgjevar