



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 170 L

(2016–2017)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i barnehageloven
(krav til norskspråklig kompetanse)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold..	5	7.2	Innretningen av kravet til norskferdigheter	17
2	Høringen	6	7.3	Nivået på norskferdigheter	18
3	Bakgrunnen for forslaget	9	7.4	Unntak fra kravet	19
4	Gjeldende rett	10	7.4.1	Unntak for stillinger som styrer eller pedagogisk leder	19
5	Høringsforslaget	11	7.4.2	Unntak for stillinger i barnehager som gir et tilbud på et annet språk enn norsk	19
6	Høringsuttalelser	12	7.4.3	Unntak for personer som har norsk, samisk, svensk eller dansk som førstespråk	20
6.1	Lovfesting av et krav til norskferdigheter for å kunne ansettes i barnehage	12	7.4.4	Unntak for personer som har gjennomført opplæring i norsk i grunnskolen eller på videregående skole og fått bestått karakter i faget	20
6.2	Innretningen av kravet til norskferdigheter	12	7.4.5	Unntak for personer som har minst fem års relevant arbeids erfaring fra en norskspråklig barnehage eller skole	20
6.3	Nivået på norskferdigheter	14	7.4.6	Unntak hvis det er pedagogisk forsvarlig	21
6.4	Unntak fra kravet	14	7.5	Forholdet til EØS-regelverket	21
6.4.1	Unntak for stillinger som styrer eller pedagogisk leder	14	7.6	Veiledning og tilsyn	22
6.4.2	Unntak for stillinger i barnehager som gir et tilbud på et annet språk enn norsk	15	8	Departementets forslag	23
6.4.3	Unntak for personer som har norsk, samisk, svensk, dansk, islandsk eller færøysk som morsmål	15	9	Økonomiske og administrative konsekvenser	24
6.4.4	Unntak for personer som har gjennomført opplæring i norsk i grunnskolen eller på videregående skole og fått karakter i faget	15	10	Merknader til endringer i barnehageloven	26
6.4.5	Unntak for personer som har minst fem års relevant arbeids erfaring fra en norsk barnehage eller skole	15		Forslag til lov om endringer i barnehageloven (krav til norskspråklig kompetanse) ...	28
6.4.6	Unntak hvis det er pedagogisk forsvarlig	16			
7	Departementets vurderinger ..	17			
7.1	Lovfesting av et krav til norskferdigheter for å kunne ansettes i barnehage	17			



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 170 L

(2016–2017)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i barnehageloven (krav til norskspråklig kompetanse)

*Tilråding fra Kunnskapsdepartementet 1. september 2017,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Kunnskapsdepartementet legger med dette fram forslag til endringer i lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven). I proposisjonen foreslår departementet at det lovfestes et krav om norskspråklig kompetanse for å kunne ansettes i barnehage. Forslaget innebærer at personer med et annet førstespråk enn norsk eller samisk må ha avlagt en norskprøve og ha oppnådd nivå A2 på delprøven i skriftlig framstilling og nivå B1 på delprøvene i leseforståelse, lytteforståelse og muntlig kommunikasjon. Nivåene A2 og B1 skal tilsvare nivåene beskrevet i *Det felles europeiske rammeverket for språk* (CEFR).

Departementet foreslår at kravet om norskprøve ikke skal gjelde for stillinger som styrer

eller pedagogisk leder, eller stillinger i barnehager som gir et tilbud på et annet språk enn norsk. Departementet foreslår videre at personer som har gjennomført opplæring i norsk i grunnskolen eller på videregående skole og fått bestått karakter i faget eller som har minst fem års relevant arbeidserfaring fra en norskspråklig barnehage eller skole, er unntatt fra kravet om norskprøve. I tillegg foreslås det unntak for personer som har svensk eller dansk som førstespråk.

Departementet foreslår at det innføres en unntaksordning som innebærer at barnehageeier kan ansette personer som ikke oppfyller kravet til norskprøve dersom det er pedagogisk forsvarlig.

2 Høringen

Høringsbrev med forslag om å lovfeste et krav til norskspråklig kompetanse for å kunne ansettes i barnehage, ble sendt på offentlig høring 7. april 2017 med frist for uttalelser 19. juni 2017. Departementet mottok 96 høringssvar innen fristen.

Høringsnotat med forslag til lovendringer ble sendt til følgende høringsinstanser:

Departementene
 Arbeidstilsynet
 Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
 Barneombudet
 Brønnøysundregisteret
 Datatilsynet
 Folkehelseinstituttet
 Forbrukerombudet
 Forbrukerrådet
 Foreldreutvalget for barnehager
 Foreldreutvalget for grunnskolen
 Forskningsrådet
 Fylkesmennene
 Helsedirektoratet
 Helsetilsynet
 Husbanken
 Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
 Kompetanse Norge
 Konkurransetilsynet
 Kriminalomsorgsdirektoratet
 Likestillings- og diskrimineringsombudet
 Mattilsynet
 Miljødirektoratet
 Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen
 Riksrevisjonen
 Sámediggi/Sametinget
 Sivilombudsmannen
 Språkrådet
 Statens arbeidsmiljøinstitutt
 Statistisk sentralbyrå
 Statped
 Sysselmannen på Svalbard
 Utdanningsdirektoratet
 Utlendingsdirektoratet

Fylkeskommunene
 Kommunene
 Longyearbyen lokalstyre

Dronning Mauds Minne Høgskole for barnehage-
 lærerutdanningen

Høgskoler
 Sámi allaskuvla/Samisk høgskole
 Universitetene
 Universitets- og høgskolerådet

Akademikerne
 Alle landets private barnehager
 Arbeidsgiverforeningen Spekter
 Atferdssenteret
 Delta
 Dysleksi Norge
 Espira
 Fafo
 Fagforbundet
 Fellesorganisasjonen
 Funksjonshemmedes fellesorganisasjon
 Handikappede barns foreldreforening
 Humanetisk forbund
 Innvandrernes landsorganisasjon
 Institutt for samfunnsforskning
 Kanvas
 Kirkelig pedagogisk senter
 Kirkens arbeidsgiverorganisasjon
 Kliniske ernæringsfysiologers forening
 Kristent pedagogisk forum
 KS
 Kvinnefronten
 Landsorganisasjonen i Norge
 Landsrådet for Norges barne- og ungdoms-
 organisasjoner
 Lederne
 Likestillingssenteret
 Læringsmiljøsentret, Universitetet i Stavanger
 Læringsverkstedet
 Multikulturelt Initiativ- og Ressursnettverk
 Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring
 Nasjonalt senter for fremmedspråk i opplæringen
 Nasjonalt senter for kunst og kultur i opplæringa
 Nasjonalt senter for leseopplæring og
 leseforskning
 Nasjonalt senter for mat, helse og fysisk aktivitet
 Nasjonalt senter for matematikk i opplæringen
 Nasjonalt senter for naturfag i opplæringen
 Nasjonalt senter for nynorsk i opplæringen

Nasjonalt senter for skriveopplæring og skriveforskning
 Norges Bygdekvinnelag
 Norges døveforbund
 Norges handikapforbund
 Norges idrettsforbund
 Norges kvinne- og familieforbund
 Norges Montessoriforbund
 Norges forbund for utviklingshemmede
 Norsk foreldrelag for funksjonshemmede
 Norsk innvandrersforum
 Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring
 Norsk senter for barneforskning
 Norsk senter for menneskerettigheter
 Norsk studentorganisasjon
 Norske kveners forbund
 Norske samers riksforbund
 Næringslivets hovedorganisasjon
 Private barnehager i Asker
 Private barnehagers landsforbund
 Reform – ressursenter for menn
 Regelrådet
 Røde kors
 Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner
 Senter for IKT i utdanningen
 Senter for samisk i opplæringa
 Sentralledelsen for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker
 Skolelederforbundet
 Statens institutt for forbruksforskning
 Steinerbarnehagene Norge
 Stiftelsen barnas rettigheter
 Taterne/Romanifolkets menneskerettighetsforening
 Trygge barnehager
 Tvillingforeldreforeningen
 Unge funksjonshemmede
 UNICEF Norge
 Unio
 Utdanningsforbundet
 Verdensorganisasjonen for små barns oppvekst og danning
 Virke
 YS

Følgende instanser hadde merknader til forslaget:
 Fylkesmannen i Oslo og Akershus
 Fylkesmannen i Vestfold
 Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
 Kompetanse Norge
 Likestillings- og diskrimineringsombudet
 Statistisk sentralbyrå
 Statped

Arendal kommune
 Asker kommune
 Bergen kommune
 Bærum kommune
 Fredrikstad kommune
 Froland kommune
 Giske kommune
 Gjerdrum kommune
 Kongsberg kommune
 Kristiansand kommune
 Larvik kommune
 Nedre Eiker kommune
 Nome kommune
 Oslo kommune
 Sarpsborg kommune
 Ski kommune
 Stavanger kommune
 Ullensaker kommune
 Re kommune
 Rælingen kommune
 Trondheim kommune
 Øvre Eiker kommune
 Øygarden kommune
 Åfjord kommune

Dronning Mauds Minne Høgskole for barnehagelærerutdanning
 Høgskolen i Innlandet, avdeling for lærerutdanning og naturvitenskap
 Høgskolen i Oslo og Akershus

Arbeidsgiverforeningen Spekter
 Dampsaga barnehage
 Delta
 Fagforbundet
 Fjære barnehage
 Foreldreutvalget for barnehager
 Foreningen Norden
 Funksjonshemmedes fellesorganisasjon
 Harøy barnehage
 International School of Bergen
 Kanvas
 KS
 Mortensnes familiebarnehage
 Multikulturelt Initiativ- og Ressursnettverk
 Nasjonal institusjon for menneskerettigheter
 Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring
 Nasjonalt senter for leseopplæring og leseforskning
 Norlandia Preschools AS
 Norges døveforbund
 Norske kveners forbund
 Organisasjonen for private barnehager i Larvik
 Private barnehagers landsforbund
 Rettspolitisk forening

Skolenes landsforbund
Solhaugen barnehage
Solsikkene barnehage
Styrere – Vadsøbarnehagene
Søre Øyane naturbarnehage
Toril Karstad
Trollstua barnehage
Utdanningsforbundet
Utdanningsforbundet Harstad
Vippa FUS barnehage
Virke

Følgende instanser uttalte at de ikke ville gi uttalelse i saken, eller at de ikke hadde merknader til forslaget:

Arbeids- og sosialdepartementet
Forsvarsdepartementet
Helse- og omsorgsdepartementet
Justis- og beredskapsdepartementet
Samferdselsdepartementet
Utenriksdepartementet
Brønnøysundregistrene

Departementenes sikkerhets- og service-
organisasjon
Fylkesmannen i Rogaland
Helsedirektoratet
Kriminalomsorgsdirektoratet
Landbruksdirektoratet
Norges vassdrags- og energidirektorat
Statens arbeidsmiljøinstitutt
Statens jernbanetilsyn
Statens legemiddelverk

Fauske kommune
Nordkapp kommune
Verdal kommune

Bergsvingen barnehage
Kjølbergskogen barnehage
Kolsåstrollet barnehage
Regelrådet
Sagatun barnehage
Strusshamn barnehage

3 Bakgrunnen for forslaget

I regjeringserklæringen slås det fast at regjeringen vil styrke bruken av norsk og språkutvikling i barnehagen for å forberede barna på skole og utdanning. I erklæringen står det at regjeringen vil «gi nødvendig hjelp til barn som har svake språkferdigheter og stille krav om norskferdigheter for barnehageansatte».

De ansattes kompetanse i å støtte barnas språkutvikling gjennom lek, samspill og samtaler har stor betydning for hvilket barnehagetilbud barna får. For at barna skal kunne utvikle norskferdighetene sine i barnehagen, er det avgjørende at de ansatte har tilstrekkelig norskspråklig kompetanse. Dette er særlig viktig for minoritetsspråklige barn som ikke i like stor grad får erfaringer med å kommunisere på norsk hjemme.

Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til barnehagesektoren i 2015 (TFoU-rapport 2015:19) viser at antall barnehageansatte med annet førstespråk enn norsk varierer mellom barnehagene. Både absolutt antall og gjennomsnittlig antall per barnehage er høyest i Oslo, men også Akershus har mer enn 300 barnehageansatte med annet førstespråk enn norsk. Oslo, Finnmark, Buskerud og Akershus skiller seg ut med å ha ansatte med et annet førstespråk enn norsk i mer enn 80 prosent av barnehagene. Av de barnehagene som oppgir å ha minst én ansatt med et annet førstespråk enn norsk (562 barnehager i alt), har én av tre styrere i løpet av det siste året opplevd at en eller flere av disse ansatte ikke har tilstrekkelige norskkunnskaper til å kommunisere godt med barn, foreldre eller kollegaer. Undersøkelsen viser at flere kommunale enn private barnehager har opplevd dette, men at forskjellen er relativt liten.

Minoritetsspråklige barns norskferdigheter ved skolestart varierer i stor grad. Barn som starter på skolen med svake norskferdigheter har rett til særskilt norskopplæring inntil de har gode nok norskferdigheter til å følge den ordinære opplæringen. I skoleåret 2015–2016 fikk i overkant av åtte prosent av elevene på 1.-4. trinn særskilt norskopplæring etter opplæringsloven. Hvor gode norskferdigheter barna har ved skolestart kan blant annet ha sammenheng med hvor lenge barna har gått i barnehage og kvaliteten på tilbudet barna har fått.

Forslaget i denne proposisjonen er også en oppfølging av Stortingets anmodningsvedtak om å «utarbeide forslag til endringer i barnehageloven som sikrer at ansatte i offentlige og private barnehager behersker norsk språk», jf. vedtak 796 i tilknytning til Innst. 348 S (2015–2016), jf. Meld. St. 19 (2015–2016). I anmodningsvedtaket ba Stortinget regjeringen om også å utarbeide forslag til endringer i barnehageloven som sikrer at ansatte i samiske barnehager behersker samisk språk. Det offentlige utvalget for samiske språk la 10. oktober 2016 fram NOU 2016: 18 *Hjertespråket – Forslag til lovverk, tiltak og ordninger for samiske språk*. Utvalget foreslår blant annet at det lovfestes en kommunal plikt til å tilby et samiskspråklig barnehagetilbud etter en sterk språkmodell. Lovendringer knyttet til samiske barnehager bør ses i sammenheng med oppfølgingen av de andre forslagene som fremmes i utvalgets rapport. Departementet vil derfor følge opp Stortingets anmodningsvedtak knyttet til samiske språk i forbindelse med oppfølgingen av NOU 2016: 18.

4 Gjeldende rett

Barnehageloven inneholder ingen eksplisitte krav til norskspråklig kompetanse for å kunne ansettes i barnehage. Det framgår av barnehageloven §§ 1 og 2 at barnehagen skal være en pedagogisk virksomhet der barna skal utvikle grunnleggende kunnskaper og ferdigheter, og der barnas språk blir tatt hensyn til. I forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver (rammeplanen) er det presisert at personalet skal være bevisst på sine roller som språklige forbilder og støtte barnas språkutvikling. Personalet skal sørge for at barna får varierte og positive erfaringer med å bruke språk som kommunikasjonsmiddel, som redskap for tenkning og som uttrykk for egne tanker og følelser. Videre skal personalet følge med på barnas kommunikasjon og språk, og fange opp og støtte barn som har ulike former for kommunikasjonsvansker.

Barnehageeier har ansvaret for at den totale bemanningen har tilstrekkelige kvalifikasjoner til å gi barna et pedagogisk tilbud i tråd med barnehageloven og rammeplanen, jf. barnehageloven § 7 første ledd og § 18 første ledd. Ved ansettelser må barnehageeier derfor blant annet vurdere om søkeren har tilstrekkelig norskspråklig kompetanse til at barnehagens totale bemanning kan støtte barnas språkutvikling slik loven og rammeplanen krever.

Søkere med utenlandske yrkeskvalifikasjoner som ønsker å arbeide som styrer eller pedagogisk

leder, må få yrkeskvalifikasjonene godkjent av Utdanningsdirektoratet. En forutsetning for godkjenning er at søkeren har «tilfredsstillende kunnskaper, ferdigheter og innsikt i norsk språk og i norske samfunnsforhold og barnehageforhold», jf. forskrift om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner for styrer og pedagogisk leder i barnehage fra annen stat § 10. Utdanningsdirektoratet har i praktiseringen av dette språkkravet lagt til grunn at søkeren må dokumentere norskkunnskaper på minst nivå B2 etter Det felles europeiske rammeverket for språk. Kravet gjelder ikke for søkere med norsk, samisk, svensk, dansk, islandsk eller færøysk som morsmål.

Stortinget har vedtatt en ny yrkeskvalifikasjonslov som skal gjelde på tvers av alle godkjenningsordninger, jf. Stortingets lovvedtak 55 (2016–2017), jf. Innst. 190 L (2016–2017). Loven er hovedsakelig en fullmaktslov, og de detaljerte bestemmelsene skal reguleres i en horisontal forskrift. Den nye loven og forskriften vil fra 1. januar 2018 erstatte gjeldende regulering i forskriften om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner for styrer og pedagogisk leder for borgere som har tilegnet seg yrkeskvalifikasjonene i en EØS-stat eller Sveits. Den nye loven har et generelt krav til språkkunnskaper i § 15 om at yrkesutøver skal ha de språkkunnskaper i norsk som er nødvendige for å utøve det lovregulerte yrket. I forskriften er det regler for når språkkontroll kan utføres.

5 Høringsforslaget

I høringsnotatet foreslo departementet å lovfeste et krav til norskspråklig kompetanse for å kunne ansettes i barnehage. Departementet foreslo at kravet skal gjelde personer med annet morsmål enn norsk, samisk, svensk, dansk, islandsk eller færøysk. Det ble foreslått to alternative måter å innrette kravet på:

1. Krav om bestått norskprøve tilsvarende Europarådets nivåskala for språk nivå A2 i skriftlig kommunikasjon og nivå B1 i muntlig kommunikasjon, leseforståelse og lytteforståelse.
2. Krav om at barnehageeier vurderer om søkeren har norskferdigheter tilsvarende Europarådets nivåskala for språk nivå A2 i skriftlig kommunikasjon og nivå B1 i muntlig kommunikasjon, leseforståelse og lytteforståelse.

Departementet vurderte at disse nivåene på skriftlig og muntlig kommunikasjon ville sikre at de som skal ansettes i barnehage har tilstrekkelige norskferdigheter. Samtidig vurderte departementet at disse kravene ikke er unødvendig strenge og dermed heller ikke vil medføre at motiverte søkere holdes utenfor arbeidslivet. Departementet oppfordret høringsinstansene til særlig å gi innspill til om språkkravet bør innrettes som et krav om bestått norskprøve, eller om det bør være opp til barnehageeier å vurdere om søkeren har norskferdigheter som tilsvarer nivå A2 og B1.

Departementet foreslo at kravet ikke skal gjelde for ansettelser i stillinger som styrer eller pedagogisk leder. For å kunne søke på en stilling som styrer eller pedagogisk leder, må personen oppfylle de formelle kompetansekravene til styre eller pedagogiske ledere. For å få yrkeskvalifikasjoner som styrer eller pedagogisk leder godkjent i Norge, er praksis at søkeren må dokumentere norskkunnskaper på minst nivå B2 etter Det felles europeiske rammeverket for språk (CEFR). Departementet viste til at det dermed allerede

foreligger et krav om norskspråklig kompetanse på et høyere nivå for alle med utenlandsk fagbakgrunn som søker på en stilling som styrer eller pedagogisk leder.

Departementet foreslo at kravet ikke skal gjelde personer som har gjennomført ordinær opplæring i norsk i grunnskolen eller på videregående skole og fått karakter i faget, eller har minst fem års relevant arbeidserfaring fra en norsk barnehage eller skole. Departementet forutsatte at disse søkerne har tilegnet seg tilfredsstillende norskferdigheter gjennom skolegangen eller arbeidet.

Departementet foreslo videre at barnehageeier kan ansette søkere uten tilfredsstillende norskferdigheter dersom det er «pedagogisk forsvarlig». I vurderingen av om det er pedagogisk forsvarlig å ansette en søker uten tilfredsstillende norskferdigheter, viste departementet til at barnehageeier blant annet må vurdere det norskspråklige nivået til de som allerede er ansatt i barnehagen og barnegruppens behov.

Departementet viste til at det for tiden er et press på prøvekapasiteten. Dersom det innføres et krav om bestått norskprøve for å kunne ansettes i barnehage, vil dette kunne medføre et ytterligere press på prøvekapasiteten. Hvis ingen av søkerne har eller får gjennomført norskprøven, vil barnehageeier kunne få utfordringer med å rekruttere nok ansatte. Departementet viste til at det er vanskelig å forutse hvilke konsekvenser forslaget eventuelt vil kunne få for rekruttering, da det er grunn til å tro at dette til dels er konjunkturbestemt og avhengig av geografi.

Departementet påpekte at barnehageeier allerede har ansvar for å sikre at bemanningen har tilstrekkelige kvalifikasjoner til at barnehagen kan drives i samsvar med barnehageloven og rammeplanen. Departementet vurderte at forslaget derfor ikke vil innebære en vesentlig ny plikt for barnehageeier.

6 Høringsuttalelser

6.1 Lovfesting av et krav til norskferdigheter for å kunne ansettes i barnehage

Det er 70 høringsinstanser som har innspill til forslaget. Av disse er det 56 instanser som støtter at det lovfestes et krav til norskferdigheter for å kunne ansettes i barnehage. Dette er blant andre 22 kommuner, *Utdanningsforbundet*, *Private barnehagers landsforbund* og *Likestillings- og diskrimineringsombudet*. Det er 9 instanser som ikke støtter forslaget. Dette er blant andre *KS*, *Fagforbundet* og *Høgskolen i Oslo og Akershus*. De resterende instansene har innspill uten at det gis uttrykk for om de støtter forslaget eller ikke.

Av de instansene som støtter forslaget, er det flere instanser som viser til at tilfredsstillende norskferdigheter er nødvendig for å være gode norskspråklige rollemodeller for barna i barnehagen. Det er også flere instanser som viser til at tilfredsstillende norskferdigheter er nødvendig for å støtte barnas språkutvikling i tråd med barnehageloven og rammeplanen.

Av de instansene som ikke støtter forslaget, er det enkelte instanser som mener at det er andre kompetanser som er viktigere for å kunne gi barna et godt pedagogisk tilbud. Det er også noen instanser som ikke støtter forslaget, fordi de mener at andre virkemidler vil være mer hensiktsmessige for å heve nivået på de ansattes norskferdigheter.

6.2 Innretningen av kravet til norskferdigheter

Det er 52 høringsinstanser som har uttalt seg om spørsmålet om kravet bør innrettes som et krav om bestått norskprøve (alternativ 1 i høringsnotatet) eller et krav om at barnehageeier skal vurdere søkerens norskferdigheter (alternativ 2 i høringsnotatet). Av disse er det 35 instanser, herunder 19 kommuner, som mener at kravet bør innrettes som et krav om bestått norskprøve. Det er 17 instanser som mener at kravet bør innrettes som et krav om at barnehageeier skal vurdere søkerens norskferdigheter.

Høringsinstansene som mener at kravet bør innrettes som et krav om bestått norskprøve, begrunner dette blant annet i at et krav om norskprøve vil kunne bidra til å utjevne kvalitetsforskjeller mellom barnehager i større grad enn et krav om at barnehageeier skal vurdere søkerens norskferdigheter. *Trondheim kommune* uttaler:

«Trondheim kommune mener at alternativ 1 er det alternativet som gir best kvalitetssikring av norskspråklig kompetanse i barnehagen. Å ha krav om dokumentasjon gjør at det blir formelle krav og terskelen for å vurdere pedagogisk forsvarlighet for å ansette noen uten dokumentert språkkompetanse blir høyere. Dette gjør det også enklere for tilsynsmyndigheten å følge opp et eventuelt nytt lovkrav og det gir mindre behov for dokumentasjonsarbeid i barnehagen. Stillingene kravet knytter seg til har ingen andre utdanningskrav knyttet til seg og Trondheim kommune mener det er viktig at kravet til språkkompetanse blir formalisert.»

Også *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* viser til at et krav om bestått norskprøve vil kunne bidra til å utjevne kvalitetsforskjeller mellom barnehager:

«FMOA anbefaler at endringen i barnehageloven bør være alternativ 1 i høringsnotatet. (...) Det er Fylkesmannen sin oppfatning at det er behov for tydelige krav, fordi personalets kompetanse for å støtte barns språkutvikling er viktig. Et rikt språkmiljø er avgjørende for barnehagens kvalitet. Vi mener et tydelig krav kan bidra til å minke kvalitetsforskjellen mellom barnehager.»

Flere instanser, herunder *Likestillings- og diskrimineringsombudet*, *Integrerings- og mangfoldsdirektoratet*, *Bærum kommune*, *Utdanningsforbundet* og *Norges døveforbund*, mener at det er en fordel at vurderingen av søkerens norskferdigheter foretas av kvalifiserte fagpersoner. Instansene viser blant annet til at dette vil kunne bidra til å sikre likebehandling av søkerne og skape større forutsigbar-

het for barnehageeier. *Likestillings- og diskrimineringsombudet* uttaler:

«Ombudet mener alternativ 1 er det klart beste alternativet. Til tross for at alternativ 1 kan medføre økonomiske og praktiske utfordringer, mener ombudet at alternativ 2 vil gi en for stor risiko for forskjellsbehandling av søkerne. Det vil være en fordel at språknivå blir vurdert av personer med kompetanse på dette området. Dette vil også kunne bidra til å gjøre rekruttering av assistenter enklere, da den enkelte leder slipper å forholde seg til vurdering av språk.»

Norges døveforbund viser til det samme i sin uttalelse:

«Norges døveforbund mener lovforslagets alternativ 1 er best egnet til å sikre de språksvake eller på annen måte språkutsatte barna på best mulig måte. Et konkret og dokumenterbart krav skaper størst forutsigbarhet og likhet i tilbudene barna mottar, og også størst forutsigbarhet for de som skal foreta ansettelser.»

Mindretallet av instansene, herunder *Statped*, *Foreldreutvalget for barnehager*, *Dronning Mauds Minne Høgskole for barnehagelærerutdanning* og *Private barnehagers landsforbund*, mener at det bør være opp til barnehageeier å vurdere om søkeren har tilfredsstillende norskspråkfærdigheter. *Dronning Mauds Minne Høgskole for barnehagelærerutdanning* uttaler:

«DMM støtter alternativ 2. Alternativ 2 avspeiler i større grad barnehagens autonomi der ansatte har mulighet for å gjøre en profesjonell vurdering av søkeren med barnets beste som det grunnleggende hensyn.»

KS viser i sin uttalelse til at barnehageeier selv er best egnet til å vurdere søkerens kompetanse ut fra barnehageeiers kjennskap til kompetansebehovet i egen virksomhet:

«KS mener at kommunene, som store og profesjonelle arbeidsgivere, selv er best egnet til å vurdere kompetansen til aktuelle søkere på kommunale stillinger, ut fra kjennskap til kompetansebehovet i egen virksomhet og i lys av eksisterende krav til innhold og oppgaver i barnehagene. Kommunen som arbeidsgiver vil ved enhver ansettelse foreta en helhetsvurde-

ring av søkerens egnethet for den aktuelle stillingen, og er etter kvalifikasjonsprinsippet forpliktet til å ansette den best kvalifiserte søkeren. Her inngår norskspråklig kompetanse som et viktig element i vurderingen, sammen med andre kvalifikasjoner.»

Det er noen instanser som mener at et krav om bestått norskprøve vil kunne vanskeliggjøre rekrutteringen av nye ansatte. *Statped* uttaler:

«Ut fra en ideell situasjon ville det vært fornuftig å støtte alternativ 1 i forslaget. Dette ville sikret likhet gjennom en objektiv vurdering av språkkompetanse. *Statped* støtter imidlertid alternativ 2 med foreslåtte merknader, hvor det er opp til barnehageeier å vurdere om søker har tilfredsstillende norskspråkfærdigheter. Dette begrunnes med den kjennskapen vi har til situasjonen rundt språktestene, og at et krav om bestått test vil kunne gå utover rekrutteringen av assistenter.»

Utdanningsforbundet mener at fordelene ved å innføre et krav om bestått norskprøve er større enn de praktiske ulempene ved å innføre et slikt krav:

«Utdanningsforbundet ser at lovforslaget, alternativ 1, kan få enkelte praktiske utfordringer knyttet til gjennomføring av norsktestene. Vi mener imidlertid at fordelene med alternativ 1 langt overskygger ulempene som departementet lister opp i høringsnotatet (venteliste for å få avlegge prøven, byråkrati med å framskaffe nødvendige papirer). Det vil også være svært krevende for en barnehagestyrer/ansettelsesmyndighet å vurdere om søkerne er på nivå A2 i skriftlig kommunikasjon og B1 i muntlig kommunikasjon, leseforståelse og lytteforståelse.»

Trondheim kommune mener at prøvekapasiteten i liten grad vil bli berørt, da språkravet i stor grad vil bli ivaretatt gjennom introduksjonsprogrammet og at det er disse personene språkravet kommer til å gjelde for ved ansettelser.

Bergen kommune viser i sin uttalelse til at det er god prøvekapasitet:

«I Bergen kommune er det Nygård skole, opplæringscenter for fremmedspråklige, som gir opplæring i norsk og arrangerer norskprøven for innvandrere. Prøvekapasiteten er god; norskprøven avholdes to ganger årlig og alle oppmeldte får gjennomført testen.»

Kompetanse Norge påpeker at antall prøveavviklinger vil øke fra 2018 og at prøvekapasiteten derfor vil bli bedre på sikt:

«Når det gjeld uroa over at det er for få prøveavviklinger pr. år, vil vi informere om at talet på prøveavviklinger vil auke fra 2018. Kompetanse Norge vurderer derfor at tida mellom kvar prøveavvikling på noko sikt sikkert vil vere eit vesentleg hinder i denne sammenhengen.»

6.3 Nivået på norskferdigheter

Det er flere instanser som har uttalt seg om hvor gode norskferdigheter som er nødvendig for å kunne jobbe i barnehage. *Oslo kommune* mener at et krav om norskferdigheter tilsvarende nivå B1 i muntlig kommunikasjon ikke vil sikre at de ansatte har gode nok norskferdigheter på bakgrunn av erfaringer med språkkrav i egne barnehager:

«Fra 2012 har det vært krav om at de som ansettes i kommunale barnehager i Oslo skal kunne norsk tilsvarende nivå B1. Erfaringene fra bydeler og barnehager er at B1 ikke er tilstrekkelig høyt til at ansatte kan oppfylle de føringer og krav som stilles gjennom barnehagelov og rammeplan. Oslo kommunes erfaring er at det foreslåtte språkkravet ikke sikrer medarbeidere med gode nok norskferdigheter til å bidra til å bygge et godt språkmiljø for barn. Å legge til rette for god språkutvikling er en av de viktigste oppgavene til barnehagen.»

Også *Nasjonalt senter for leseopplæring og leseforskning (lesesenteret)* mener at et krav til norskferdigheter tilsvarende nivå B1 i muntlig kommunikasjon ikke er strengt nok.

Fylkesmannen i Vestfold er imidlertid enig i departementets forslag og uttaler:

«Vår vurdering er at de foreslåtte nivåene med A2 skriftlig og B1 muntlig er gode og passende nivåer for krav til norskspråklig kompetanse. Dette er nivåer som gjør at den ansatte vil fungere godt i jobben, uten at kravene kan oppfattes som urimelig strenge.»

Også *Utdanningsforbundet* er enig i departementets forslag, og påpeker at et strengere krav til norskferdigheter vil kunne føre til at søkere med annen nyttig kompetanse blir utestengt.

Norges døveforbund uttaler at det foreslåtte nivået på norskferdigheter ivaretar behovet for muntlige og skriftlige norskferdigheter i barnehager hvor det også er døve eller hørselshemmede barn:

«Slik de alternative lovforslagene er utformet ivaretar de kravet til norskspråklig kompetanse (muntlig og skriftlig) i de barnehager hvor det også er døve eller hørselshemmede barn. Likevel er det på sin plass at også dette språket og denne gruppen nevnes eksplisitt i forarbeidene, slik at det på den måten skapes bevissthet rundt disse barnas behov for et sterkt norskspråklig miljø, samt deres identitet som tegnspråklige/tospråklige.»

Det er også enkelte instanser som har uttalt seg om måten nivåene på muntlige og skriftlige norskferdigheter er omtalt på i høringsnotatet. *Kompetanse Norge og Høgskolen i Oslo og Akershus* mener at forslaget i høringsnotatet er upresist formulert. *Kompetanse Norge* uttaler:

«Departementet foreslår som alternativ 1 at søkjarar må dokumentere at dei har oppnådd nivå B1 i munnlege ferdigheiter og nivå A2 i skriftlege ferdigheiter på ein norskprøve. Under punkt 2.4, forslag til ny lovtekst, er dette spesifisert til å gjelde B1 i munnleg kommunikasjon, leseforståing og lytteforståing, og A2 i skriftleg kommunikasjon. Vi vil påpeke at leseforståing er ei skriftleg ferdigheit, og at det derfor blir misvisande å krevje A2-nivå i norsk skriftleg utan nærare presisering. Kompetanse Norge stør forslaget om ei differensiering av språkkrava, og meiner det er rimeleg at det ikkje skal krevjast skriveferdigheiter i norsk på meir enn A2-nivå for barnehageassistentar. Vi stør også eit krav om B1-nivå i leseferdigheitar og i munnlege ferdigheiter, og til dette høyrer delprøve i munnleg kommunikasjon og delprøve i lytteforståing.»

6.4 Unntak fra kravet

6.4.1 Unntak for stillinger som styrer eller pedagogisk leder

Det er ingen høringsinstanser som har uttalt seg om forslaget om at kravet til norskferdigheter tilsvarende nivå B1 i muntlig kommunikasjon og nivå A2 i skriftlig kommunikasjon ikke skal gjelde for stillinger som styrer eller pedagogisk leder.

6.4.2 Unntak for stillinger i barnehager som gir et tilbud på et annet språk enn norsk

Det er noen få høringsinstanser som har uttalt seg om forslaget om å gjøre unntak for stillinger i barnehager som gir et tilbud på et annet språk enn norsk. *Trondheim kommune* uttaler:

«Det er Trondheim kommune sin oppfatning at en barnehage godkjent etter norsk barnehagelov skal ha norsk som hovedspråk i sitt arbeid. Dette underbygges av krav i barnehagelov og rammeplan. Det er ingen tilgang i hverken barnehagelov eller rammeplan til å drive en barnehage med et annet hovedspråk enn norsk. Trondheim kommune ser derfor ikke nødvendigheten av å unnta enkelte barnehager fra denne bestemmelsen bortsett fra samisk.»

Private barnehagers landsforbund er imidlertid enig i departementets forslag. Private barnehagers landsforbund mener at det er viktig å bevare denne typen barnehager, og viser til erfaringer fra Den tyske skole og barnehage i Oslo, der 98 prosent av barna som har gått i den tyske barnehagen går over i den tyske skolen.

6.4.3 Unntak for personer som har norsk, samisk, svensk, dansk, islandsk eller færøysk som morsmål

I høringsnotatet foreslo departementet at kravet ikke skal gjelde søkere som har norsk, samisk, svensk, dansk, islandsk eller færøysk som morsmål. *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* mener at kravet også bør gjelde søkere som har islandsk eller færøysk som morsmål, og at barnehageeier bør vurdere hvor mange ansatte som kan ha svensk eller dansk som morsmål:

«Fylkesmannen anbefaler ikke at unntaket skal gjelde søkere med islandsk eller færøysk som morsmål. Grunnen til dette er at småbarn ikke vil kunne forstå disse språkene, og de ansatte vil ikke kunne være gode språkmodeller for barna. Videre mener FMOA at det bør stå en merknad om at barnehageeiere må vurdere totalen av ansatte som har dansk eller svensk som morsmål, siden primærspråket er norsk i barnehagene. Barnehageårene er viktige for språket til barna, og det er til barnets beste at de ansatte kan være gode språkmodeller. I tillegg er det viktig at ansatte støtter og hjelper

barna med den norske språkutviklingen, slik at overgangen til skolen blir best mulig. Dette mener vi er vanskelig å få til om flertallet av de ansatte har svensk eller dansk som morsmål.»

Stiftelsen Kanvas mener at de fleste vil forstå svensk og dansk, men at islandsk, færøysk og samisk for de fleste vil være på linje med de språkene som lovendringen retter seg mot. *Utdanningsforbundet* mener det er usikkert om personer med islandsk eller færøysk morsmål har gode nok norskkferdigheter til å kunne støtte barnas norskspråklige utvikling.

Foreningen Norden er imidlertid enig i departementets forslag. Foreningen Norden mener at forslaget anerkjenner og viderefører det nordiske språkfelleskapet og ivaretar muligheten for deltakelse i det felles nordiske arbeidsmarkedet.

6.4.4 Unntak for personer som har gjennomført opplæring i norsk i grunnskolen eller på videregående skole og fått karakter i faget

Det er noen få høringsinstanser som har uttalt seg om forslaget om å gjøre unntak for personer som har gjennomført ordinær opplæring i norsk i grunnskolen eller på videregående skole og fått karakter i faget. *Ski kommune* påpeker at godkjent vitnemål fra grunnskolen ikke nødvendigvis innebærer at personen har tilfredsstillende norskkferdigheter:

«Ski kommune vil påpeke at alle elever som gjennomfører grunnskole får godkjent vitnemål, uten at dette nødvendigvis er en garanti for språklige ferdigheter tilsvarende grunnskolenivå. Ski kommune vil anbefale at unntaksbestemmelsen presiseres til å gjelde søkere som har karakteren 2 eller høyere i norsk skriftlig og muntlig på grunnskole.»

6.4.5 Unntak for personer som har minst fem års relevant arbeidserfaring fra en norsk barnehage eller skole

Det er noen få høringsinstanser som har uttalt seg om forslaget om å gjøre unntak fra kravet til norskkferdigheter for personer som har minst fem års relevant arbeidserfaring fra en norsk barnehage eller skole. *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* uttaler:

«FMOA mener at fem års relevant arbeidserfaring ikke bør gi fritak fra kravet. Erfaringer og

konkrete eksempler fra våre fylker har vist seg at fem års relevant arbeidserfaring ikke er ensbetydende med at vedkommende snakker godt nok norsk.»

Ski kommune mener også at dette unntaket bør tas ut av lovforslaget fordi arbeidssøkere med lang praksis ikke nødvendigvis har tilfredsstillende språkkunnskaper.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet er imidlertid enig i departementets forslag og uttaler:

«IMDi støtter departementets forslag med presiseringene om at kravene ikke vil ha tilbakevirkende kraft, og at personer som arbeidserfaring i 5 år eller mer fritas fra kravet, og at kravet kun gjelder ansettelsesprosesser og ikke personer på praksis eller i tiltak.»

6.4.6 Unntak hvis det er pedagogisk forsvarlig

Det er flere høringsinstanser som har uttalt seg om forslaget om at barnehageeier kan gjøre unntak fra kravet til norskferdigheter hvis det er pedagogisk forsvarlig. Av de som har uttalt seg om dette forslaget, er det noen instanser som mener at en slik unntaksbestemmelse vil gi barnehageeier et for stort rom til å utøve skjønn. *Ullensaker kommune* viser i sin uttalelse til at en skjønnsmessig unntaksbestemmelse vil kunne gå utover det pedagogiske tilbudet til barna:

«Det foreslås videre at § 18 a siste ledd i forslag til ny hjemmel sløyfes. Dette vil lett føre til en skjønnsmessig vurdering fra eiers side uten at det tas hensyn til det pedagogiske tilbudet barna får i den aktuelle barnehage.»

Fylkesmannen i Vestfold og Bergen kommune viser til at barnegruppens sammensetning og personalgruppens samlede kompetanse vil kunne endre seg over tid, og at disse momentene derfor ikke bør kunne vektlegges i forsvarlighetsvurderingen. *Fylkesmannen i Vestfold* mener at en slik unntaksbestemmelse vil kunne undergrave formålet med kravet. Fylkesmannen i Vestfold uttaler:

«Under dette punktet er det beskrevet en unntaksordning som åpner for at barnehageeier kan ansette en søker uten bestått norskprøve, eller uten tilfredsstillende norskferdigheter dersom dette er «pedagogisk forsvarlig». Vår

vurdering er at dette er en alt for åpen og upresis unntaksbestemmelse som vil kunne undergrave intensjonen bak lovforslaget. Både barnegruppens sammensetning og de ansattes samlede norskkompetanse vil endres over tid, og det som kunne bli vurdert som «pedagogisk forsvarlig» ved tilsetning er ikke nødvendigvis forsvarlig på et senere tidspunkt.»

Også *Utdanningsforbundet* mener at forslaget om at barnehageeier kan gjøre unntak fra kravet til norskferdigheter hvis det er pedagogisk forsvarlig, potensielt vil kunne undergrave formålet med kravet:

«Utdanningsforbundet støtter ikke unntaksbestemmelsen i siste avsnitt. Vi har lang erfaring som viser at unntaksbestemmelser i barnehageloven langsomt blir hovedregel. Da vil unntaket undergrave det man ønsker å sikre gjennom lovbestemmelsen.»

Funksjonshemmedes fellesorganisasjon er imidlertid enig i departementets forslag og uttaler:

«FFO støtter forslaget om unntak fra språkkravene dersom det er «pedagogisk forsvarlig». Det er viktig at lovverket ikke blir for rigid. Det vesentlige må være at barnas behov ivaretas, og i enkelte tilfeller kan det være gode grunner til å fravike hovedregelen. Det er positivt at departementet understreker at unntaket skal praktiseres i tråd med den enkelte barnegruppas behov.»

Øvre Eiker kommune viser til at forslaget om at barnehageeier kan gjøre unntak fra kravet til norskferdigheter hvis det er pedagogisk forsvarlig, vil gi barnehageeier større rom til å foreta en helhetsvurdering av søkerens kompetanse:

«Videre støtter rådmannen forslaget om mulighet for en unntaksbestemmelse for språkkravet dersom det er pedagogisk forsvarlig. (...) En unntaksbestemmelse vil kunne ivareta behovet for en spesiell kompetanse som en assistent innehar selv om nødvendig språkkompetanse ikke er på plass. I arbeidet med inkludering av minoritetsspråklige har barnehagene behov for mange kompetanser. Høringsforslagets vilkår om en pedagogisk forsvarlighetsvurdering støttes imidlertid fullt ut.»

7 Departementets vurderinger

7.1 Lovfesting av et krav til norskferdigheter for å kunne ansettes i barnehage

Undersøkelser viser at det kan være en utfordring at ikke alle som ansettes i barnehager behersker godt nok norsk til å kunne utføre de oppgavene som er tillagt barnehagen. De ansattes kompetanse i å støtte barnas språkutvikling gjennom lek, samspill og samtaler har stor betydning for hvilket barnehagetilbud barna får. For at barna skal utvikle norskferdighetene sine i barnehagen, er det avgjørende at de ansatte har tilstrekkelig norskspråklig kompetanse. Dette er særlig viktig for minoritetsspråklige barn som ikke i like stor grad får erfaringer med å kommunisere på norsk hjemme.

Det er bred støtte i høringen for å innføre et krav til norskferdigheter for å kunne ansettes i barnehage. Av de 70 instansene som har kommet med innspill til forslaget, er det 56 instanser som støtter forslaget om å innføre et krav til norskferdigheter. Det er bare 9 instanser som ikke støtter forslaget.

Departementet har merket seg at noen av instansene som ikke støtter forslaget, mener at det er andre virkemidler som vil være mer hensiktsmessige for å heve de ansattes norskferdigheter. Det er også enkelte instanser som mener at det er andre kompetanser som er viktigere for å kunne gi barna et godt pedagogisk tilbud.

Departementet vil vise til at et lovfestet krav til norskferdigheter vil sikre at alle som ansettes i barnehage har tilstrekkelig norskspråklig kompetanse til å kunne kommunisere godt med barn og foreldre. Dette vil bidra til at alle barn får et mer likeverdig pedagogisk tilbud og slik støtte i sin norskspråklige utvikling som barnehageloven og rammeplanen forutsetter. Selv om det lovfestes et krav til norskferdigheter for å kunne ansettes i barnehage, vil barnehageeier fortsatt ha ansvar for å påse at den som ansettes i barnehagen er i stand til å utføre oppgavene som er tillagt stillingen og er egnet til å jobbe med barn. Barnehageeier vil derfor fortsatt ha mulig-

het til å vektlegge andre kompetanser i tillegg til søkerens norskferdigheter.

I likhet med flertallet av høringsinstansene, mener departementet at det er avgjørende at de som ansettes i barnehage har tilstrekkelige norskferdigheter til å kunne utføre de oppgavene som er tillagt barnehagen. Departementet mener derfor at det bør lovfestes et krav til norskferdigheter for å kunne ansettes i barnehage. Den nærmere innretningen av kravet og hvilket nivå på norskferdigheter som kreves, omtales i punkt 7.2 og 7.3 under.

Departementet mener at kravet til norskferdigheter bør knytte seg til tidspunktet for ansettelsen. Personer som allerede er ansatt i barnehagen, vil dermed ikke være omfattet av kravet før de eventuelt blir ansatt i en ny stilling. Etter departementets vurdering bør kravet gjelde uavhengig av lengden på ansettelsesforholdet. Det betyr at kravet til norskferdigheter også vil gjelde for vikarer og andre på korttidsengasjement.

Departementet mener at kravet kun bør gjelde for stillinger som er avsatt til det ordinære og direkte arbeidet med barna i barnehagen. Det betyr at kravet for eksempel ikke vil gjelde for renholdsstillinger eller vaktmesterstillinger. Kravet vil heller ikke gjelde for personer som oppholder seg i barnehagen i forbindelse med for eksempel arbeidstreningstiltak eller introduksjonsprogrammet. Disse personene skal ikke regnes med i barnehagens grunnbemanning og er heller ikke ansatt i barnehagen. For øvrig viser departementet til unntakene som foreslås i punkt 7.4 under.

7.2 Innretningen av kravet til norskferdigheter

I høringsnotatet foreslo departementet to alternative måter å innrette kravet til norskferdigheter på:

1. Krav om bestått norsksprøve tilsvarende Europarådets nivåskala for språk nivå A2 i skriftlig kommunikasjon og nivå B1 i muntlig kommunikasjon, leseforståelse og lytteforståelse.

2. Krav om at barnehageeier vurderer om søkeren har norskferdigheter tilsvarende Europarådets nivåskala for språk nivå A2 i skriftlig kommunikasjon og nivå B1 i muntlig kommunikasjon, leseforståelse og lytteforståelse.

Departementet har merket seg at flertallet av høringsinstansene mener at kravet til norskferdigheter bør innrettes som et krav om norskprøve. Instansene begrunner dette blant annet i at et krav om norskprøve vil kunne bidra til å utjevne kvalitetsforskjeller mellom barnehager i større grad enn et krav om at barnehageeier skal vurdere søkerens norskferdigheter. Videre viser instansene blant annet til at et slikt krav vil sikre likebehandling av søkere og skape større forutsigbarhet for barnehageeier ved at barnehageeier ikke i like stor grad trenger å vurdere søkerens norskferdigheter.

Av de som mener at kravet bør innrettes som et krav om at barnehageeier skal vurdere søkerens norskferdigheter, er det noen høringsinstanser som viser til at et krav om norskprøve vil kunne vanskeliggjøre rekrutteringen av nye ansatte. Det er også enkelte instanser som viser til at barnehageeier uansett må foreta en helhetsvurdering av søkerens kvalifikasjoner, og at det derfor er barnehageeier som står nærmest til å vurdere om søkerens norskferdigheter er tilstrekkelige.

Departementet vil bemerke at et krav om norskprøve ikke vil frita barnehageeier fra å foreta en helhetsvurdering av søkerens kvalifikasjoner. Selv om barnehageeier ikke i like stor grad vil være nødt til å vurdere om søkerens norskferdigheter er tilfredsstillende, vil barnehageeier uansett ha ansvar for å sikre at den som ansettes i barnehagen er i stand til å utføre de oppgavene som er tillagt stillingen og er egnet til å jobbe med barn.

Departementet vurderer det som vanskelig å gi konkrete anslag på hvilke konsekvenser et krav om norskprøve vil kunne få for rekrutteringen av nye ansatte. Det er grunn til å tro at dette til dels er konjunkturbestemt og avhengig av geografi. I noen områder vil det være god tilgang på søkere som oppfyller kravet til norskferdigheter og det vil være forholdsvis enkelt å få gjennomført norskprøven. Departementet viser til høringssvaret fra *Bergen kommune*, som uttaler at prøvekapasiteten i Bergen er god. Videre peker *Trondheim kommune* på at mange søkere som vil være omfattet av et krav om norskprøve, allerede vil ha gjennomført norskprøven gjennom introduksjonsprogrammet. Departementet har også merket seg hørings-

svaret fra *Kompetanse Norge*, som uttaler at antall prøveavviklinger vil øke fra 2018 og at prøvekapasiteten derfor vil bli bedre på sikt.

Et krav om norskprøve vil innebære at vurderingen av søkerens norskferdigheter foretas av kvalifiserte fagpersoner. Det er ingen formelle utdanningskrav for å kunne ansettes i barnehage, med mindre det dreier seg om en stilling som styrer eller pedagogisk leder. Ved å formalisere kravet til norskferdigheter vil det være enklere for søkeren å forutse hvor gode norskferdigheter som kreves, og det vil være enklere for barnehageeier å skille mellom søkere. Et krav om avlagt norskprøve vil dermed kunne bidra til å sikre likebehandling av søkere og gjøre det enklere for tilsynsmyndigheten å påse at barnehageeier vurderer søkerens norskferdigheter i forbindelse med ansettelse. Som flere av høringsinstansene påpeker, vil dette kunne bidra til å utjevne forskjeller mellom barnehager.

Etter en samlet vurdering har departementet kommet fram til at et krav om avlagt norskprøve best vil kunne sikre at de som ansettes i barnehage har tilstrekkelige norskferdigheter til å kunne utføre de oppgavene som er tillagt barnehagen. Departementet mener derfor at kravet til norskferdigheter bør innrettes som et krav om avlagt norskprøve.

Departementet vil følge med på om kravet får konsekvenser for rekrutteringen av nye ansatte, og vil understreke at dette ikke er intensjonen med forslaget.

7.3 Nivået på norskferdigheter

I høringsnotatet foreslo departementet at norskprøven skal tilsvare Europarådets nivåskala for språk nivå A2 i skriftlig kommunikasjon og nivå B1 i muntlig kommunikasjon, leseforståelse og lytteforståelse. Det felles europeiske rammeverket for språk nivå A2 i skriftlig kommunikasjon innebærer at personen kan skrive korte, enkle beskjeder og meldinger knyttet til hverdags- og arbeidsliv og at personen kan gjengi opplevelser og hendelser med enkle fraser og setninger. Nivå B1 i muntlig kommunikasjon, leseforståelse og lytteforståelse innebærer at personen kan forstå hovedpunktene i klar tekst og tale om kjente emner som en ofte møter i forbindelse med arbeid, skole og fritid.

Departementet vurderer fortsatt at det nivået på norskferdigheter som ble foreslått i høringsnotatet, vil sikre at de som skal ansettes i barnehage har tilstrekkelige norskferdigheter til å kunne

kommunisere med barn, foreldre og andre ansatte. Departementet har merket seg at *Norges Døveforbund* i sin uttalelse mener at det foreslåtte nivået på norskferdigheter også vil ivareta behovet for muntlige og skriftlige norskferdigheter i barnehager hvor det er døve eller hørselshemmede barn. Samtidig vurderer departementet at det foreslåtte nivået på norskferdigheter ikke er unødvendig strengt og dermed heller ikke vil medføre at motiverte søkere holdes utenfor arbeidslivet.

Enkelte instanser, blant andre *Kompetanse Norge*, har kommet med innspill til departementets forslag til ordlyd og hvordan nivåene på norskprøven bør formuleres. Departementet har på bakgrunn av innspillene endret ordlyden, men vil presisere at dette ikke innebærer en endring av kravet til de norskspråklige ferdighetene.

7.4 Unntak fra kravet

7.4.1 Unntak for stillinger som styrer eller pedagogisk leder

Departementet mener at kravet om å ha avlagt norskprøve ikke skal gjelde for stillinger som styrer eller pedagogisk leder. Med stilling som pedagogisk leder menes stillinger som inngår i beregningen av normen for pedagogisk bemanning, jf. forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager § 1. Det bemerkes at søkere med utenlandske yrkeskvalifikasjoner som ønsker å arbeide som styrer eller pedagogisk leder i Norge, må få yrkeskvalifikasjonene godkjent av Utdanningsdirektoratet. En forutsetning for godkjenning er at søkeren har «tilfredsstillende kunnskaper, ferdigheter og innsikt i norsk språk og i norske samfunnsforhold og barnehageforhold», jf. forskrift om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner for styrer og pedagogisk leder i barnehage fra annen stat § 10. Utdanningsdirektoratet har i praktiseringen av dette språkkravet lagt til grunn at søkeren må dokumentere norskkunnskaper på minst nivå B2 etter det europeiske rammeverket. Det foreligger dermed allerede et indirekte krav til norskferdigheter på et høyere nivå for å kunne ansettes i en stilling som styrer eller pedagogisk leder.

Stortinget har vedtatt en ny yrkeskvalifikasjonslov som skal gjelde på tvers av alle godkjenningsordninger, jf. Stortingets lovvedtak 55 (2016–2017), jf. Innst. 190 L (2016–2017). Loven er hovedsakelig en fullmaktslov, og de detaljerte bestemmelsene skal reguleres i en horisontal forskrift. Den nye loven og forskriften vil fra 1. januar

2018 erstatte gjeldende regulering i forskriften om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner for styrer og pedagogisk leder for borgere som har tilegnet seg yrkeskvalifikasjonene i en EØS-stat eller Sveits. Den nye loven har et generelt krav til språkkunnskaper i § 15 om at yrkesutøver skal ha de språkkunnskaper i norsk som er nødvendige for å utøve det lovregulerte yrket. I forskriften er det regler for når språkkontroll kan utføres.

Departementet er av den oppfatning at også språkkravet for styrere og pedagogiske ledere bør knyttes til ansettelsen i barnehagen, og ikke til godkjenningen av yrkeskvalifikasjonene. Videre anser departementet det som naturlig at også språkkravet for styrere og pedagogiske ledere framgår direkte av barnehageloven. Departementet tar sikte på å sende forslag til ny regulering for styrere og pedagogiske ledere i løpet av 2017.

Departementet er etter dette av den oppfatning at det fortsatt bør gjøres unntak for stillinger som styrer eller pedagogisk leder, i tråd med forslaget i høringsnotatet.

7.4.2 Unntak for stillinger i barnehager som gir et tilbud på et annet språk enn norsk

Departementet har merket seg at *Trondheim kommune* uttaler at barnehageloven ikke åpner for å gi et barnehagetilbud på et annet språk enn norsk, og at det derfor er unødvendig å unnta stillinger i slike barnehager fra kravet om norskprøve. Til dette vil departementet bemerke at barnehageloven ikke inneholder noe eksplisitt krav om at norsk skal være hovedspråk i barnehagen. Der som barnehagen gir et tilbud på et annet språk enn norsk, vil dette imidlertid være noe som har betydning for foreldrenes forhold til barnehagen, og som dermed skal framgå av barnehagens vedtekter.

Noen barnehager er opprettet med sikte på å gi et tilbud på et annet språk enn norsk. I dag er det for eksempel flere barnehager som har vedtektsfestet at de skal bygge på tysk, fransk eller britisk språk. Selv om også slike barnehager skal drives i tråd med barnehageloven og rammeplanen, vil det pedagogiske arbeidet og kommunikasjonen med barna og foreldrene foregå på et annet språk enn norsk. Barn som går i slike barnehager, skal ofte begynne på en skole i utlandet eller på en skole i Norge som ikke bruker norsk som hovedspråk. Barna har av den grunn ikke behov for å lære seg norsk på samme måte som barn som skal starte på norsk grunnskole. Etter departementets vurdering er det dermed ikke

nødvendig at de ansatte behersker norsk språk på samme måte som i norskspråklige barnehager. Departementet mener derfor at kravet om norskprøve ikke skal gjelde for stillinger i barnehager som har vedtektsfestet at tilbudet skal gis på et annet språk enn norsk.

7.4.3 Unntak for personer som har norsk, samisk, svensk eller dansk som førstespråk

I høringsnotatet foreslo departementet at kravet ikke skal gjelde søkere som har norsk, samisk, svensk, dansk, islandsk eller færøysk som morsmål. Det er noen høringsinstanser som mener at kravet til norskferdigheter også bør gjelde søkere som har islandsk eller færøysk som morsmål, da disse søkerne ikke nødvendigvis har tilstrekkelige norskferdigheter til å kunne kommunisere godt med barna. Departementet er enig med disse høringsinstansene i at søkere som har islandsk eller færøysk som morsmål, ikke nødvendigvis vil ha tilstrekkelige norskferdigheter. Departementet mener derfor at det kan framstå som vilkårlig at søkere som har islandsk eller færøysk som morsmål, skal være unntatt fra kravet. Etter departementets vurdering bør kravet derfor også gjelde søkere som har islandsk eller færøysk som morsmål.

Det bemerkes at gjeldende språkkrav for å få yrkeskvalifikasjoner som styrer eller pedagogisk leder godkjent i Norge, ikke gjelder søkere som har islandsk eller færøysk som morsmål. Departementet jobber med å endre reguleringen av språkkravet for styrere og pedagogiske ledere. I forbindelse med dette vil departementet ta en ny vurdering av om språkkravet for styrere og pedagogiske ledere også bør gjelde søkere som har islandsk eller færøysk som morsmål.

I høringsnotatet brukte departementet betegnelsen «morsmål» i forslaget til ny bestemmelse. Departementet vurderer det som hensiktsmessig å bruke betegnelsen «førstespråk» framfor betegnelsen «morsmål» i bestemmelsen. I Meld. St. 6 (2012–2013) *En helhetlig integreringspolitikk – Mangfold og fellesskap* er «morsmål» definert som det språket som snakkes enten av begge foreldrene eller av den ene forelderen. «Førstespråk» er definert som en persons muntlige, eventuelt også skriftlige, hovedspråk. Departementet mener derfor at «førstespråk» er en mer presis betegnelse i denne sammenhengen.

7.4.4 Unntak for personer som har gjennomført opplæring i norsk i grunnskolen eller på videregående skole og fått bestått karakter i faget

I høringsnotatet foreslo departementet å gjøre unntak for personer som har gjennomført ordinær opplæring i norsk i grunnskolen eller på videregående skole og fått karakter i faget.

Enkelte høringsinstanser viser til at søkere som har gjennomført opplæring i norsk i grunnskolen ikke nødvendigvis har tilfredsstillende norskferdigheter, da alle som gjennomfører grunnskolen får godkjent vitnemål.

Departementet legger til grunn at de aller fleste som har gjennomført opplæring i norsk i grunnskolen eller på videregående skole og fått bestått karakter i faget har tilegnet seg tilfredsstillende norskferdigheter. Etter departementets vurdering er det derfor ikke nødvendig at disse personene skal være omfattet av kravet om norskprøve. Det bemerkes at barnehageeier uansett har et ansvar for å påse at den totale bemanningen har tilstrekkelige norskferdigheter til at barnehagen kan drives i samsvar med barnehageloven og rammeplanen.

Departementet vil vise til at unntaket ikke innebærer at man må ha gått alle årene på grunnskolen eller videregående skole, og at man også er omfattet av unntaket dersom man har tatt norskfaget som privatist på videregående nivå. Det kreves at man har fått bestått karakter i faget. Med bestått karakter menes at man må ha vurdering med karakter i norskfaget fra grunnskolen eller ha oppnådd karakteren 2 eller bedre i norskfaget fra videregående skole, jf. forskrift til opplæringsloven § 3-4.

7.4.5 Unntak for personer som har minst fem års relevant arbeidserfaring fra en norskspråklig barnehage eller skole

I høringsnotatet foreslo departementet at personer som har minst fem års relevant arbeidserfaring fra en norsk barnehage eller skole ikke skal være omfattet av kravet om norskprøve. Departementet forutsatte at disse søkerne har tilegnet seg tilfredsstillende norskferdigheter gjennom dette arbeidet.

Enkelte høringsinstanser, blant andre *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* og *Ski kommune*, viser til at det ikke nødvendigvis er en sammenheng mellom antall år med relevant arbeidserfaring og hvor gode norskferdigheter man har. Disse høringsinstansene mener derfor at også søkere

med fem års relevant arbeidserfaring fra en norsk barnehage eller skole bør være omfattet av kravet om norskspråklig kompetanse.

Departementet er enig i at det ikke nødvendigvis er en sammenheng mellom antall år med relevant arbeidserfaring og nivået på norskspråklige kompetanser. Det er likevel naturlig å anta at de aller fleste som har minst fem års relevant arbeidserfaring fra en norskspråklig barnehage eller skole, vil ha tilegnet seg tilfredsstillende norskspråklige kompetanser gjennom dette arbeidet. Departementet vil påpeke at barnehageeier uansett har et ansvar for å påse at den samlede bemanningen har tilstrekkelige norskspråklige kompetanser til at barnehagen kan drives i samsvar med barnehageloven og rammeplanen. Samlet sett vurderer departementet derfor at det er unødvendig at personer med minst fem års relevant arbeidserfaring fra en norskspråklig barnehage eller skole skal være omfattet av kravet om norskspråklig kompetanse.

Med relevant arbeidserfaring menes at søkeren må ha erfaring med å arbeide direkte med barn eller elever. Det er uten betydning om den relevante arbeidserfaringen er fra en grunnskole eller videregående skole. Arbeidserfaringen må være fra en barnehage eller skole som har norsk som hovedspråk. Også erfaring fra arbeid på en norskspråklig barnehage eller skole i utlandet vil derfor være omfattet av unntaket.

7.4.6 Unntak hvis det er pedagogisk forsvarlig

I høringsnotatet la departementet til grunn at det er vanskelig å forutse om, og eventuelt i hvilken grad, et krav om norskspråklig kompetanse vil kunne vanskeliggjøre rekrutteringen av nye ansatte. Departementet viste til at det kan tenkes tilfeller hvor det kun melder seg søkere uten avlagt norskspråklig kompetanse. For at lovendringen ikke skal få utilsiktede konsekvenser, vurderte departementet det som nødvendig å innføre en unntaksordning som innebærer at barnehageeier kan ansette personer uten norskspråklig kompetanse hvis det er «pedagogisk forsvarlig».

Departementet har merket seg at noen høringsinstanser mener at denne unntaksordningen er så skjønnsmessig at den vil kunne undergrave formålet med kravet. Samtidig er det andre instanser som mener at det er viktig at regelverket ikke blir for rigid og at det er viktig at barnehageeier har mulighet til å ansette søkere som ikke oppfyller kravet, men som har andre nyttige kompetanser.

Departementet vurderer det fortsatt som viktig at barnehageeier har anledning til å ansette

søkere uten norskspråklig kompetanse i noen tilfeller. Dette kan enten være i situasjoner der det ikke har meldt seg søkere som oppfyller kravet, eller i situasjoner der barnehagen har mer behov for andre kompetanser enn norskspråklig kompetanse for å kunne gi barna et godt barnehagetilbud. I høringsnotatet har departementet vist til noen momenter som vil være relevante i forsvarlighetsvurderingen. Barnehageeier må blant annet vurdere det norskspråklige nivået til de som allerede er ansatt i barnehagen, og barnegruppens behov for ansatte med gode norskspråklige kompetanser. Dersom store deler av personalgruppen behersker norsk på et høyt nivå, og store deler av barnegruppen har god norskspråklig utvikling, tilsier dette at det vil kunne være pedagogisk forsvarlig å ansette en søker uten norskspråklig kompetanse. Det vil også kunne være pedagogisk forsvarlig å ansette en søker uten norskspråklig kompetanse dersom søkeren deltar på tiltak eller barnehageeier selv setter i gang tiltak som innen rimelig tid vil heve søkerens norskspråklige kompetanser.

Fylkesmannen i Vestfold og Bergen kommune viser i sine uttalelser til at barnegruppen og personalgruppen i barnehagen vil kunne endre seg over tid, og at det norskspråklige nivået blant barna og de øvrige ansatte derfor ikke bør være momenter i forsvarlighetsvurderingen. Til dette vil departementet bemerke at barnehageeier uansett har ansvar for å påse at den totale bemanningen har tilstrekkelig norskspråklig kompetanse til at barnehagen kan drives i tråd med barnehageloven og rammeplanen. Hvis forholdene i barnehagen endrer seg slik at unntaket fra kravet om norskspråklig kompetanse ikke lenger er pedagogisk forsvarlig, forutsetter departementet at barnehageeier setter i gang tiltak for å avhjelpe dette.

Siden det kan tenkes situasjoner der barnehageeier har behov for å ansette søkere uten norskspråklig kompetanse, vurderer departementet fortsatt at det bør innføres en unntaksordning som innebærer at barnehageeier kan ansette personer uten norskspråklig kompetanse hvis det er «pedagogisk forsvarlig». Etter departementets vurdering vil en slik unntaksordning bidra til å avhjelpe eventuelle utilsiktede konsekvenser av forslaget.

7.5 Forholdet til EØS-regelverket

Fri bevegelse av arbeidskraft er et viktig og bærende prinsipp i EØS-avtalen og fremgår av artikkel 28.

Forslaget om krav til norskspråklig kompetanse for å bli ansatt i barnehage vil etter EU-domstolens rettspraksis utgjøre en restriksjon for fri

bevegelighet for arbeidstakere. Etter forordning (EU) nr. 492/2011 om fri rørsle for arbeidstakarar innanfor Unionen artikkel 3 nr. 1 andre ledd kan språkkrav likevel oppstilles når dette er nødvendig «på grunn av arten av det arbeidet som den ledige stillinga inneber». EU-domstolen uttaler følgende om vurderingstemaet i sak C-317/14 Kom-misjonen mot Belgia, avsnitt 25:

«Retten til at stille krav om et bestemt sprog-færdighedsniveau under hensyn til stillingens særlige karakter kan dog ikke gribe ind i arbejdskraftens frie bevægelighed. De foranstaltninger, der træffes til gennemførelse, må derfor ikke stå i misforhold til det tilstræbte formål, og foranstaltningerne må ikke anvendes således, at statsborgere fra andre medlemsstater diskrimineres.»

Tilsvarende uttalelser følger også av domstolens avgjørelse i sak 379/87 Groener, avsnitt 19.

Departementet vil vise til at det er nødvendig at de ansatte i barnehagen kan kommunisere med barn, foreldre og andre ansatte av både praktiske og pedagogiske årsaker. I barnehager som har norsk som hovedspråk, er det viktig at de ansatte har norskspråklig kompetanse for å kunne kommunisere med barn, foreldre og andre ansatte. Norskspråklig kompetanse er også viktig for at man skal kunne bidra i barnehagens arbeid med språk. Barnehageloven §§ 1 og 2 krever at barnehagen skal utvikle barnas grunnleggende kunnskaper og ferdigheter og at barnehagen skal ta hensyn til barnas språk. Rammeplanen inneholder også flere prosessmål for barnehagens arbeid med språk. Det er derfor avgjørende at ansatte har norskferdigheter for å kunne støtte barns språkutvikling som forutsatt i regelverket. Som ansatt i barnehagen, har man tett kontakt med barna hver dag og arbeider med å oppfylle kravene i barnehageloven.

Det foreslåtte nivået på norskferdigheter vil kunne sikre at de som skal ansettes i barnehage, har tilstrekkelige norskferdigheter til å utføre arbeidet som er lagt til stillingen, samtidig som

det ikke er unødvendig strengt. En nærmere omtale av nivået på norskferdighetene som kreves, står i punkt 7.3. Departementet mener derfor at det foreslåtte kravet ikke står i misforhold til formålet med forslaget.

Språkkrav for ansettelse i barnehage kan etter dette anses nødvendig «på grunn av arten av det arbeidet som den ledige stillinga inneber», jf. forordning (EU) nr. 492/2011 om fri rørsle for arbeidstakarar innanfor Unionen artikkel 3 nr. 1 andre ledd.

Det foreslåtte kravet til norskferdigheter vurderes derfor å være i samsvar med EØS-regelverket.

7.6 Veiledning og tilsyn

Kravet om at personer med et annet førstespråk enn norsk og samisk må ha avlagt norskprøve for å bli ansatt i barnehage, vil innebære en ny plikt for barnehageeier. Gjennom veiledning og tilsyn vil kommunen, som lokal barnehagemyndighet, dermed få i oppgave å påse at barnehageeier oppfyller denne plikten, jf. barnehageloven § 8 første ledd og § 16 første ledd. Fylkesmannen fører tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter som barnehagemyndighet, og kan i særlige tilfeller føre tilsyn med den enkelte barnehage, jf. barnehageloven § 9 første og andre ledd.

Hvis det er pedagogisk forsvarlig, foreslår departementet at barnehageeier kan ansette søkere uten norskprøve. Ved eventuelle tilsyn med barnehageeiers praktisering av denne unntaksregelen, skal det kontrolleres at unntaket fra kravet ikke har medført at det norskspråklige nivået blant de ansatte er lavere enn det som er nødvendig for å oppfylle minimumskravene til innhold og kvalitet i barnehageloven §§ 1, 2, 3 og 4 og rammeplanen. Dersom søkeren som er unntatt fra kravet, deltar på tiltak eller eier selv setter i gang tiltak som innen rimelig tid vil heve søkerens norskferdigheter, skal det legges stor vekt på dette.

8 Departementets forslag

Departementet foreslår at det lovfestes et krav om norskspråklig kompetanse for å kunne ansettes i barnehage. Forslaget innebærer at personer med et annet førstespråk enn norsk eller samisk må ha avlagt en norskprøve og ha oppnådd nivå A2 på delprøven i skriftlig framstilling og nivå B1 på delprøvene i leseforståelse, lytteforståelse og muntlig kommunikasjon. Nivåene A2 og B1 skal tilsvare nivåene beskrevet i *Det felles europeiske rammeverket for språk* (CEFR).

Departementet foreslår at kravet om norskprøve ikke skal gjelde for:

- stillinger som styrer eller pedagogisk leder
- stillinger i barnehager som gir et tilbud på et annet språk enn norsk
- personer som har gjennomført opplæring i norsk i grunnskolen eller på videregående skole og fått bestått karakter i faget

- personer som har minst fem års relevant arbeidserfaring fra en norskspråklig barnehage eller skole
- personer som har svensk eller dansk som førstespråk.

Departementet foreslår også at barnehageeier kan ansette personer som ikke oppfyller kravet til norskprøve dersom det er pedagogisk forsvarlig.

Departementet foreslår at kravet om norskprøve skal knytte seg til tidspunktet for ansettelsen og at det skal gjelde uavhengig av lengden på ansettelsesforholdet. Kravet skal bare gjelde for stillinger som er avsatt til det direkte og ordinære arbeidet med barna i barnehagen.

9 Økonomiske og administrative konsekvenser

Barnehageeier har i dag et ansvar for å sikre at den totale bemanningen har tilstrekkelige kvalifikasjoner til at barnehagen kan drives i samsvar med barnehageloven og rammeplanen. Dette innebærer blant annet at barnehageeier må foreta egne vurderinger av norskferdighetene til de ansatte. Ettersom barnehageeier allerede i dag må foreta slike vurderinger, legger departementet til grunn at et krav om bestått norskprøve ikke vil ha administrative konsekvenser for barnehageeier.

Kompetanse Norge har ansvar for norskprøven for innvandrere, men det er den enkelte kommune som arrangerer prøven og bestemmer prisen for prøven i sin kommune. Norskprøven gjennomføres to ganger i året og blir arrangert i alle fylker. Alle søkere som har deltatt i introduksjonsprogrammet, skal ha gjennomført prøven. Prøven er gratis for de som har oppholdstillatelse. Midler til denne ordningen er allerede på plass.

Departementet er kjent med at prøvekapasiteten er presset flere steder i landet. Et krav om å ha avlagt norskprøve for å kunne bli ansatt i barnehage vil kunne medføre ytterligere press på prøvekapasiteten. Dette vil avhenge av hvor mange søkere som vil være omfattet av kravet om norskprøve, og som ikke allerede gjennomfører prøven etter gjeldende regelverk. Departementet har ikke statistikk som viser jobbstabiliteten blant ansatte i barnehager. I NOVA-rapporten *Barnehagelærerne – Yrkesgruppen som sluttet å slutte* (Gulbrandsen 2015) er dette imidlertid nærmere undersøkt. Blant annet er det undersøkt hvor mange barnehageansatte i 2007 uten fullført barnehagelærerutdanning som fortsatt jobbet i barnehage i 2012. Det framkommer av undersøkelsen at i overkant av 4 300 ansatte uten fullført barnehagelærerutdanning sluttet hvert år i perioden 2007–2012. Dersom både denne jobbstabiliteten og samme andel ansatte med innvandrerbakgrunn som i dag legges til grunn, vil det kunne dreie seg om 700 nyansettelser i året. Departementet understreker imidlertid at det er stor usikkerhet knyttet til dette estimatet.

Det er usikkert hvor mange av disse søkerne som vil være omfattet av kravet om norskprøve.

Departementet legger til grunn at noen av disse søkerne vil ha dansk eller svensk som førstespråk, og at de derfor ikke vil være omfattet av kravet. En del av søkerne vil trolig også ha gjennomført opplæring i norsk i grunnskolen eller på videregående skole og fått bestått karakter i faget, eller ha minst fem års relevant arbeidserfaring fra en norskspråklig barnehage eller skole. Disse søkerne vil derfor heller ikke være omfattet av kravet.

Når det gjelder søkerne som vil være omfattet av kravet om norskprøve, vil en del av disse allerede ha norskopplæring og norskprøve gjennom introduksjonsprogrammet og/eller ønske om å søke om norsk statsborgerskap eller permanent oppholdstillatelse. Disse søkerne vil dermed allerede avlegge prøven etter gjeldende regelverk, noe som innebærer at utgiftene for at disse søkerne skal kunne avlegge prøven allerede må anses som finansiert. Det må også antas at noen av søkerne vil ha rett til grunnskoleopplæring for voksne eller videregående opplæring etter opplæringsloven.

Departementet vil videre vise til at det i budsjettforliket for 2017 ble bevilget 172,2 mill. kroner til å øke andelen barnehagelærere. Helårseffekten er 413,3 mill. kroner i 2017 og om lag 424 mill. kroner i 2018. Departementet legger til grunn at de bevilgede midlene til økt andel barnehagelærere og forslaget til skjerpet pedagognorm som ble sendt på høring 22. juni 2017, vil gjøre at barnehagene vil velge å erstatte noen av stillingene som vil være omfattet av kravet med stillinger for pedagogiske ledere. Departementet antar at også dette vil kunne redusere behovet for å ansette søkere som er omfattet av kravet om norskprøve.

Hvis det er pedagogisk forsvarlig, foreslår departementet at barnehageeier kan ansette søkere selv om de ikke har avlagt norskprøve. Departementet legger til grunn at det for eksempel kan være pedagogisk forsvarlig å ansette en søker uten norskprøve dersom søkeren deltar på tiltak eller barnehageeier selv setter i gang tiltak som innen rimelig tid vil kunne heve søkerens norskferdigheter. Samlet synes derfor ikke kravet om norskprøve isolert sett å medføre et nevneverdig økt press på prøvekapasiteten.

Departementet vil også vise til at *Kompetanse Norge* synes lite bekymret over prøvekapasiteten i sitt høringsinnspill. Kompetanse Norge uttaler:

«Når det gjeld uroa over at det er for få prøveavviklingar pr. år, vil vi informere om at talet på prøveavviklingar vil auke frå 2018. Kompetanse

Noreg vurderer derfor at tida mellom kvar prøveavvikling på noko sikt sikkje vil vere eit vesentleg hinder i denne samanhengen.»

Departementet vil følge utviklingen tett og vurdere om kravet medfører behov for økte bevilgninger slik at prøvekapasiteten kan utvides.

10 Merknader til endringer i barnehageloven

Til ny § 18 a:

Første ledd fastslår at for å bli fast eller midlertidig ansatt i barnehage må personer med annet førstespråk enn norsk eller samisk ha avlagt en norskprøve og ha oppnådd nivå A2 på delprøven i skriftlig framstilling og nivå B1 på delprøvene i leseforståelse, lytteforståelse og muntlig kommunikasjon. Nivåene A2 og B1 skal tilsvare nivåene beskrevet i Det felles europeiske rammeverket for språk (CEFR).

Med førstespråk menes personens muntlige, eventuelt også skriftlige, hovedspråk. Førstespråk er som oftest synonymt med morsmål. Kravet om norskprøve knytter seg til tidspunktet for ansettelsen. Personer som allerede er ansatt i barnehagen, er dermed ikke omfattet av kravet før de eventuelt blir ansatt i en ny stilling. Det følger av bestemmelsen at kravet gjelder både for faste og midlertidige stillinger. Kravet gjelder uavhengig av lengden på ansettelsesforholdet, noe som betyr at kravet om bestått norskprøve også gjelder for vikarer og andre på korttidsengasjement.

Kravet om norskprøve gjelder kun for stillinger som er avsatt til det direkte og ordinære arbeidet med barna. Det betyr at kravet for eksempel ikke gjelder for renholdsstillinger eller vaktmesterstillinger. Kravet gjelder heller ikke for personer som oppholder seg i barnehagen i forbindelse med for eksempel arbeidstreningstiltak eller introduksjonsprogrammet. Disse personene skal ikke regnes med i barnehagens grunnbemanning og er heller ikke ansatt i barnehagen.

Andre ledd bokstav a fastslår at kravet om norskprøve etter første ledd ikke gjelder for stillinger som styrer eller pedagogisk leder. Med stilling som pedagogisk leder forstås stillinger som inngår i beregningen av normen for pedagogisk bemanning, jf. forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager § 1.

Bokstav b fastslår at kravet om norskprøve etter første ledd ikke gjelder for stillinger i barnehager som gir et tilbud på et annet språk enn norsk. Dette kan for eksempel være barnehager som har vedtektsfestet at de skal bygge på tysk, fransk eller britisk språk.

Bokstav c fastslår at kravet om norskprøve etter første ledd ikke gjelder for personer som har gjennomført opplæring i norsk i grunnskolen eller på videregående skole og fått bestått karakter i faget. Det kreves ikke at man har gått alle årene på grunnskolen eller videregående skole. Man er omfattet av unntaket dersom man har tatt norskfaget som privatist på videregående nivå. Det kreves bestått karakter i faget. Med bestått karakter menes at man må ha vurdering med karakter i norskfaget fra grunnskolen eller ha oppnådd karakteren 2 eller bedre i norskfaget fra videregående skole, jf. forskrift til opplæringsloven § 3-4.

Bokstav d fastslår at kravet om norskprøve etter første ledd ikke gjelder for personer som har minst fem års relevant arbeidserfaring fra en norskspråklig barnehage eller skole. Vilkåret om at arbeidserfaringen må være relevant innebærer at søkeren må ha erfaring med å arbeide direkte med barn eller elever. Det er uten betydning om den relevante arbeidserfaringen er fra en grunnskole eller videregående skole. At barnehagen eller skolen må være norskspråklig, innebærer at barnehagen eller skolen må ha norsk som hovedspråk. Også erfaring fra arbeid i en norskspråklig barnehage eller skole i utlandet er derfor omfattet av unntaket.

Bokstav e fastslår at kravet om norskprøve etter første ledd ikke gjelder for personer som har svensk eller dansk som førstespråk. Med førstespråk menes personens muntlige, eventuelt også skriftlige, hovedspråk. Førstespråk er som oftest synonymt med morsmål.

Tredje ledd fastslår at barnehageeier kan ansette personer som ikke oppfyller kravet til norskprøve dersom det er pedagogisk forsvarlig. I forsvarlighetsvurderingen må barnehageeier blant annet vurdere det norskspråklige nivået til de som allerede er ansatt i barnehagen og barnegruppens behov for ansatte med gode norskerferdigheter. Dersom store deler av personalgruppen behersker norsk på et høyt nivå og store deler av barnegruppen har god norskspråklig utvikling, tilsier dette at det kan være pedagogisk forsvarlig å ansette en søker som ikke oppfyller kravet om norskprøve. Det kan også være pedagogisk for-

svarlig å ansette en søker uten norskprøve hvis søkeren deltar på tiltak eller barnehageeier selv setter i gang tiltak som innen rimelig tid vil heve søkerens norskferdigheter.

Kunnskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i barnehageloven (krav til norskspråklig kompetanse).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i barnehageloven (krav til norskspråklig kompetanse) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i barnehageloven (krav til norskspråklig kompetanse)

I

I lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager skal § 18 a lyde:

§ 18 a *Krav om norskferdigheter for å bli ansatt i barnehage*

For å bli fast eller midlertidig ansatt i barnehage, må personer med et annet førstespråk enn norsk eller samisk ha avlagt en norskprøve og ha oppnådd nivå A2 på delprøven i skriftlig framstilling og nivå B1 på delprøvene i leseforståelse, lytteforståelse og muntlig kommunikasjon. Nivåene A2 og B1 skal tilsvare nivåene beskrevet i Det felles europeiske rammeverket for språk.

Kravet om norskprøve etter første ledd gjelder ikke for

a) stillinger som styrer eller pedagogisk leder

- b) stillinger i barnehager som gir et tilbud på et annet språk enn norsk
- c) personer som har gjennomført opplæring i norsk i grunnskolen eller på videregående skole og fått bestått karakter i faget
- d) personer som har minst fem års relevant arbeidserfaring fra en norskspråklig barnehage eller skole
- e) personer som har svensk eller dansk som førstespråk.

Dersom det er pedagogisk forsvarlig, kan barnehageeier ansette personer som ikke oppfyller kravet til norskprøve.

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.