



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Høringsnotat

**Forslag til endringer i barnehageloven, opplæringsloven, friskoleloven
og forskrift om pedagogisk bemanning**

**(minimumsnorm for grunnbemanning, skjerpet norm for pedagogisk
bemanning og plikt til å samarbeide om barnas overgang fra barnehage
til skole og SFO)**

22. juni 2017

Innhold

1	Innledning.....	4
2	Minimumskrav til grunnbemanning.....	4
2.1	Bakgrunnen for forslaget.....	4
2.2	Gjeldende rett	5
2.2.1	Barnehageloven.....	5
2.2.2	Gjeldende rett i andre land.....	5
2.3	Departementets vurderinger	6
2.3.1	Behov for minimumskrav til grunnbemanning.....	6
2.3.2	Dispensasjon fra kravet til grunnbemanning	8
2.4	Departementets forslag	9
3	Skjerpet forskriftskrav til pedagogisk bemanning	9
3.1	Bakgrunnen for forslaget.....	9
3.2	Gjeldende rett	10
3.2.1	Barnehageloven.....	10
3.2.2	Utdanningsdirektoratets forslag til ny forskrift.....	11
3.2.3	Gjeldende rett i andre land.....	12
3.3	Departementets vurderinger	12
3.3.1	Behov for å skjerpe forskriftskravet til pedagogisk bemanning	12
3.3.2	Endringer i forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager	14
3.4	Departementets forslag	14
4	Plikt til å samarbeide om barnas overgang fra barnehage til skole og SFO.....	15
4.1	Bakgrunnen for forslaget.....	15
4.2	Gjeldende rett	17
4.2.1	Barnehageloven, opplæringsloven og friskoleloven.....	17
4.2.2	Gjeldende rett i andre land.....	17
4.3	Departementets vurderinger	18
4.3.1	Lovfesting av samarbeidsplikt mellom skole og barnehage	18
4.3.2	Samordning av samarbeidet og plan for barnas overgang.....	20
5	Departementets forslag.....	22
6	Økonomiske og administrative konsekvenser av lovforslagene	22
6.1	Minimumskrav til grunnbemanning	22

6.2	Skjerpet krav til pedagogisk bemanning	23
6.3	Plikt til å samarbeide om barns overgang fra skole til barnehage og SFO.....	24
7	Merknader til lovforslaget.....	24
7.1	Merknader til bestemmelser i barnehageloven.....	24
7.2	Merknader til bestemmelsen i opplæringsloven.....	26
7.3	Merknader til bestemmelsen i friskoleloven	27
8	Merknader til forslaget til forskriftsendring.....	28
9	Lovforslag	29
9.1	Endringer i barnehageloven.....	29
9.2	Endring i opplæringsloven.....	29
9.3	Endring i friskoleloven	30
10	Forslag til forskriftstekst.....	30

1 Innledning

Kunnskapsdepartementet legger med dette fram forslag til endringer i lov av 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven), lov av 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova), lov av 4. juli 2003 nr. 84 om frittstående skolar (friskolelova) og forskrift 16. desember 2005 nr. 1507 om pedagogisk bemanning.

Departementet foreslår at det lovfestes et minimumskrav til grunnbemanningen (en bemanningsnorm) i barnehageloven som innebærer at det minimum skal være én ansatt per tre barn under tre år og én ansatt per seks barn over tre år.

Departementet foreslår også å skjerpe kravet til den pedagogiske bemanningen (en skjerpet pedagognorm) i forskrift om pedagogisk bemanning. Forslaget innebærer at det stilles krav om at barnehagene har en pedagogisk bemanning som tilsvarer minimum én pedagogisk leder per syv barn under tre år og én pedagogisk leder per 14 barn over tre år.

Videre foreslår departementet at det lovfestes en plikt for barnehageeier og skoleeier til å samarbeide om barnas overgang fra barnehage til skole og skolefritidsordning (SFO). Plikten skal være gjensidig og reguleres derfor i barnehageloven, opplæringsloven og friskoleloven. Formålet med samarbeidet skal være å bidra til at barna får en trygg og god overgang fra barnehage til skole og SFO. Departementet foreslår at skoleeier skal samordne samarbeidet og utarbeide en plan for barnas overgang.

2 Minimumskrav til grunnbemanning

2.1 Bakgrunnen for forslaget

Barnehagesektoren har de siste tiårene vokst betydelig og vært gjennom store endringer. Barnehagen er i dag et tilbud som tilnærmet alle barnefamilier benytter seg av. Samtidig er det gjort få endringer i kravene til bemanning. Barnehagens bemanning og samlede kompetanse har stor betydning for hvor godt barnehagetilbudet er. For å ivareta barnas behov for omsorg, lek og læring er det viktig med et tilstrekkelig antall voksne i barnehagen. Samtidig ønsker regjeringen å sikre at barna møter kompetente og engasjerte voksne.

Antall barn per ansatt varierer mye mellom barnehagene. Statistikk fra 2016 viser at det er lavere voksentetthet i private enn i kommunale barnehager. Antall barn per ansatt (korrigert for alder og oppholdstid) er redusert fra 5,93 til 5,92 i kommunale barnehager fra 2015 til 2016. Samtidig har antallet økt fra 6,15 til 6,17 i private barnehager. Det betyr at forskjellen i gjennomsnittlig bemanning i kommunale og private barnehager har økt noe.

I NOU 2012:1 *Til barns beste* påpekte barnehagelovutvalget at dagens regelverk åpner for store forskjeller og dermed kan motvirke at alle barnehager gir et likeverdig tilbud. Utvalget foreslo å lovfeste et tallfestet krav til barnehagens grunnbemanning.

Forslaget om å innføre et minimumskrav til grunnbemanning er også en oppfølging av Stortingets anmodningsvedtak om å redegjøre for regjeringens arbeid med en bemanningsnorm, jf. Innst. 344 L (2015-2016) og Innst. 47 S (2015-2016). I Prop. 1 S (2016-2017) varslet regjeringen at den i løpet av våren 2017 vil sende forslag om bemanningsnorm på høring.

2.2 Gjeldende rett

2.2.1 Barnehageloven

Barnehageloven har ingen bestemmelser som regulerer hvor mange barn det kan være per ansatt. Det følger av barnehageloven § 18 femte ledd at bemanningen må være «tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet». Bestemmelsen er videreført fra barnehagelovene av 1975 og 1995, og er den eneste bestemmelsen som regulerer grunnbemanningen i barnehagen.

Med «tilfredsstillende pedagogisk virksomhet» menes at barnehagen skal drives i samsvar med de krav til formål og innhold som framgår av formålsbestemmelsen i § 1, innholdsbestemmelsen i § 2, bestemmelsene om barns og foreldres rett til medvirkning i §§ 3 og 4 og forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver (rammeplanen). Hva som er tilstrekkelig bemanning til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet, må blant annet vurderes ut fra barnegruppens størrelse og barnas behov. Kravet må også ses i sammenheng med kravene til den pedagogiske bemanningen i forskrift om pedagogisk bemanning. Det er barnehageeier som har ansvar for at barnehagens grunnbemanning er tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet.

2.2.2 Gjeldende rett i andre land

Det finnes ingen konkret regulering av hvor mange barn det kan være per ansatt i det svenske lovverket. I skollagen § 8 er det imidlertid fastsatt en skjønnsmessig bestemmelse om barnegruppens sammensetning og størrelse. Det framgår av denne bestemmelsen at «Huvudmannen ska se till att barngrupperna har en lämplig sammansättning och storlek och att barnen även i övrigt erbjuds en god miljö». I vurderingen av barnegruppens lovlighet, vil grunnbemanningen i barnehagen kunne bli et relevant moment.

Det er heller ingen krav til grunnbemanning i den danske dagtilbudsloven. Det følger imidlertid av dagtilbudsloven § 7 første ledd at «Børn i dagtilbud skal have et fysisk, psykisk og æstetisk børnemiljø, som fremmer deres trivsel, sundhed, udvikling og læring». I denne sammenheng skal det lages en barnemiljøvurdering, som er en kartlegging og plan for å oppfylle lovbestemte krav til miljøet. Det vil kunne være

naturlig å gjøre vurderinger knyttet til grunnbemanningen i barnehagen når det lages en barnemiljøvurdering.

I Finland er det fastsatt et krav om én ansatt per fire barn under tre år og én ansatt per syv barn over tre år. Videre framgår det av regelverket at det må tas hensyn til om noen av barna har særlige behov når det fastsettes hvor mange barn det kan være per ansatt.

2.3 Departementets vurderinger

2.3.1 Behov for minimumskrav til grunnbemanning

Statistikk fra 2015 viser at antall barn per ansatt varierer mellom barnehagene. I de ti prosent av barnehagene med lavest grunnbemanning er det nesten to barn over tre år mer per ansatt, enn i de ti prosent barnehagene med høyest grunnbemanning. En forsvarlig voksentetthet er avgjørende for barnas trygghet og trivsel i barnehagen, og for at barna skal få et pedagogisk tilbud i tråd med barnehageloven og rammeplanen. Et regelverk som tillater for store lokale variasjoner i grunnbemanningen sikrer ikke i tilstrekkelig grad et likeverdig barnehagetilbud for alle barn. Departementet mener derfor at det bør lovfestes et tydeligere krav til barnehagens grunnbemanning.

Etter departementets vurdering gjør det seg gjeldende ulike hensyn ved å lovfeste hvor mange barn det kan være per ansatt. På den ene siden kan et tallfestet krav til grunnbemanningen føre til at barnehageeier ikke vil vurdere bemanningsbehovet ut fra barnegruppens størrelse og barnas behov, men innrette seg etter det maksimale forholdstallet mellom barn og ansatte. På den andre siden vil en slik regulering sette en minstestandard for nivået på grunnbemanningen og være et tiltak som kan bidra til at alle barn får et trygt og likeverdig tilbud uavhengig av hvilken barnehage barnet går i.

Det kan ikke ses bort fra at økonomiske hensyn i noen tilfeller er avgjørende for barnehageeier i vurderingen av hvor store personalressurser barnehagen bør ha. Personalkostnader representerer det største kostnadselementet ved drift av barnehager, og kan dermed være utsatt for nedskjæringer dersom barnehageeier vil eller må redusere sine driftsutgifter. For få ansatte per barn kan gå ut over barnas trygghet og mulighet for tilknytning, og kan få negative konsekvenser for barnas videre utviklingsløp. Et tallfestet krav til grunnbemanningen vil sikre at gode rammevilkår opprettholdes over tid og vil gi forutsigbarhet for barn, foreldre og ansatte.

For å sikre at barnehager har et maksimalt antall barn per ansatt, foreslår departementet å lovfeste et tallfestet krav til grunnbemanningen. Barnehagelovutvalget (NOU: 2012:1 *Til barnas beste*) som også foreslo å lovfeste et tallfestet krav til barnehagens grunnbemanning, viser til at det på bakgrunn av forskning er vanskelig å finne frem til et «korrekt» forholdstall for antall barn per voksen. Utvalget viser til at det i mange år, helt fra 1970-tallet, har vært en vanlig oppfatning at det bør være tre voksne per barnegruppe på ni barn under tre år og tre voksne per 18 barn over tre år. Utvalget mener at et slikt

forholdstall synes å være i god overensstemmelse med hva som defineres som tilstrekkelig grad av voksentetthet til å drive en god pedagogisk virksomhet.

Departementet mener at barnehagelovutvalgets forslag, der forholdstallet mellom ansatte og barn foreslås til 1:3 for barn under tre år (én ansatt per tre barn per årsverk) og 1:6 for barn over tre år (én ansatt per seks barn per årsverk), er egnet til å sikre tilstrekkelig voksentetthet i barnehagen. Etter departementets vurdering er det derfor dette forholdstallet som bør legges til grunn som det tallfestede kravet til grunnbemanningen. Det bemerkes at Utdanningsdirektoratet, i høringen av ny forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager, har foreslått at det i beregningen av pedagognormen skal tas utgangspunkt i at barn regnes som over tre år fra og med august det året de fyller tre år. Departementet mener at det samme bør legges til grunn ved beregningen av bemanningsnormen. Departementet foreslår derfor at barna skal regnes som over tre år fra august det året de fyller tre år.

Departementet foreslår at bemanningsnormen skal gjelde for barnehagen i sin helhet. Det tallfestede kravet til grunnbemanningen vil dermed gi uttrykk for det antall årsverk som må tilsettes når det er klart hvor mange barn det skal være i barnehagen. I beregningen av bemanningsnormen skal det foretas en omregning av hele barnegruppen til samme enhet. Omregningen kan skje ved å omgjøre hele barnegruppen til enten barn under tre år eller barn over tre år. Barn under tre år omgjøres til barn over tre år ved å gange antall barn med to. Barn over tre år omgjøres til barn under tre år ved å dele antall barn på to.

Forholdstallet mellom antall barn under/over tre år og antall ansatte vil ofte være et desimaltall. Dette desimaltallet viser minimumskravet til antall årsverk. I beregningen av bemanningsnormen skal barnehagen ikke runde oppover til nærmeste hele årsverk slik som det gjøres i beregningen av pedagognormen. Barnehagen skal legge en prosentvis tilnærming til grunn. Departementet mener at en slik beregningsmåte for bemanningsnormen vil sikre noe større fleksibilitet i regelverket for den samlede bemanningen i barnehagen, enn en beregningsmåte der det også for bemanningsnormen må rundes oppover til nærmeste hele årsverk. Den foreslåtte beregningen for bemanningsnormen kan da illustreres med følgende eksempel:

En barnehage har 50 barn. Det er 30 barn under tre år og 20 barn over tre år. Ved beregning av minimumskravet til grunnbemanningen blir antall barn under tre år gjort om til barn over tre år. Et barn over tre år tilsvarer to barn under tre år. Totalt antall barn over tre år blir som følger: $30 \text{ barn under tre år} \times 2 + 20 \text{ barn over tre år} = 80 \text{ barn over tre år}$. Det foreslåtte minimumskravet er seks barn per årsverk for barn over tre år. I dette eksemplet vil barnehagen derfor ha behov for $80/6 = 13,3$ årsverk.

Det presiseres at dette er årsverk avsatt til det ordinære og direkte arbeidet med barna i barnehagen. Dette innebærer at pedagogiske ledere, barne- og ungdomsarbeidere og assistenter som arbeider direkte med barna skal regnes med i barnehagens grunnbemanning. Den tiden styrer arbeider direkte med barna kan også tas med i

beregningen. Personer som er i barnehagen i praksis eller arbeidstiltak, spesialpedagoger og andre som er å anse som ekstra personale i barnegruppene eller ikke direkte arbeider med de ordinære barnegruppene, skal holdes utenfor beregningen.

Den faktiske grunnbemanningen i barnehagen vil ofte variere noe i løpet av dagen. I og med at beregningen av bemanningsnormen skal ta utgangspunkt i antall årsverk per barn, og barnehagens åpningstid vanligvis er noe lenger enn en arbeidsdag, vil ikke kravet til grunnbemanning nødvendigvis være oppfylt hele barnehagedagen. Departementet vil likevel understreke at barnehageeier må sørge for at grunnbemanningen er tilstrekkelig til at barnehagen kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet gjennom hele barnehagedagen og ved sykdom.

Departementet vil følge med på om lovforslaget medfører økt bruk av deltidsstillinger i barnehagesektoren. Dette er ikke intensjonen bak lovforslaget.

2.3.2 Dispensasjon fra kravet til grunnbemanning

Departementet legger til grunn at det i enkelte tilfeller kan være vanskelig å få tak i tilstrekkelig kvalifisert personale til å oppfylle det tallfestede kravet til grunnbemanningen. For at kravet til grunnbemanningen ikke skal medføre at barnehagene for eksempel blir tvunget til å ansette personer som ikke vurderes som kvalifisert til å jobbe med barn, eller der oppfyllelsen av kravet er kritisk for videre drift, mener departementet at det bør innføres en dispensasjonsadgang. Departementet understreker at denne dispensasjonsadgangen bare skal benyttes i særlige tilfeller. Departementet vil vise til at kravet til grunnbemanningen ikke skal undergraves ved at det for eksempel stilles for strenge krav til søkerne.

Departementet foreslår at kommunen kan gi dispensasjon fra kravet til grunnbemanningen for inntil ett år av gangen når *særlige hensyn* tilsier det. Denne dispensasjonsadgangen vil dermed tilsvare adgangen til å gi dispensasjon fra kravet til den pedagogiske bemanningen, jf. forskrift om pedagogisk bemanning § 3 og forslag til ny forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon § 2. I vurderingen av om det kan gis dispensasjon fra kravet til grunnbemanningen, må kommunen bl.a. vurdere om bemanningen er tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. Dette kravet gjelder uavhengig av det tallfestede minimumskravet til grunnbemanningen. Departementet foreslår at barnehageeier skal legge ved uttalelse fra barnehagens samarbeidsutvalg i søknaden.

Kommunens vedtak etter søknad om dispensasjon regnes som et enkeltvedtak. Etter forvaltningsloven § 28 kan enkeltvedtak påklages. Departementet legger til grunn at tilsvarende skal gjelde kommunens vedtak om dispensasjon, uavhengig av om søknaden blir innvilget eller avslått. Departementet foreslår at fylkesmannen er klageinstans for vedtak om dispensasjon. Dette harmonerer med de øvrige reglene i barnehageloven og tilhørende forskrifter.

2.4 Departementets forslag

Departementet foreslår at det innføres et minimumskrav til grunnbemanningen (en bemanningsnorm). Departementet foreslår at det stilles krav om at barnehagene har en bemanning som tilsvarer minimum én ansatt per tre barn under tre år og én ansatt per seks barn over tre år. Barna skal regnes som over tre år fra august det året de fyller tre år.

Departementet foreslår at kommunen kan gi dispensasjon fra kravet til grunnbemanningen for inntil ett år av gangen når *særlige hensyn* tilsier det. Dette kan for eksempel være i tilfeller der det ikke er tilgang på kvalifiserte søkere eller der oppfyllelsen av kravet er kritisk for videre drift. Dispensasjonsadgangen skal kun benyttes i særlige tilfeller. I vurderingen av om det kan gis dispensasjon fra kravet til grunnbemanningen, må kommunen bl.a. vurdere om bemanningen er tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. Dette kravet gjelder uavhengig av det tallfestede minimumskravet til grunnbemanningen. Departementet foreslår at fylkesmannen er klageinstans for vedtak om dispensasjon.

Departementet tar sikte på at minimumskravet til grunnbemanningen skal tre i kraft 1. august 2018.

3 Skjerpet forskriftskrav til pedagogisk bemanning

3.1 Bakgrunnen for forslaget

Det er viktig at barnehagen kan gi et godt og trygt tilbud der barna kan leke, lære og utvikle seg. For å ivareta barnas behov for omsorg, lek og læring er det viktig med et tilstrekkelig antall voksne i barnehagen. Samtidig ønsker regjeringen å sikre at barna møter kompetente og engasjerte voksne. I tillegg til å innføre et minimumskrav til grunnbemanning, ønsker regjeringen derfor å skjerpe kravet til pedagogisk bemanning.

At barnehagene har for få ansatte med relevant pedagogisk utdanning, har vært påpekt i flere offentlige utredninger og stortingsmeldinger. I NOU 2012:1 *Til barns beste* påpeker barnehagelovutvalget at det har vært store endringer i barnehagesektoren de siste årene, uten at kravene til bemanning har blitt endret. Utvalget foreslo blant annet å skjerpe kravet til den pedagogiske bemanningen.

Statistikk fra 2016 viser at om lag 40 prosent av de som jobber i barnehage hadde pedagogisk utdanning og at 20 prosent var barne- og ungdomsarbeidere. Det betyr at mye av arbeidet i barnehagen blir utført av ansatte uten pedagogisk utdanning. Det er også stor variasjon mellom barnehagene når det gjelder hvor mange barnehagelærere det enkelte barn møter. I 2015 hadde 10 prosent av barnehagene med flest barnehagelærere mindre enn 10 barn over tre år per barnehagelærer, mens de 10 prosent barnehagene med færrest barnehagelærere hadde mer enn 22 barn over tre år per barnehagelærer.

OECD har påpekt at mangelen på pedagogisk personale er en av hovedutfordringene i norske barnehager. OECD viser til at denne mangelen kan gå ut over kvaliteten på barnehagetilbudet og barnas utbytte av å gå i barnehage. OECD anbefaler blant annet at Norge setter seg kvantitative mål for å øke andelen pedagogisk personale (ECEC policy review 2015).

I budsjettforliket for statsbudsjettet for 2017 ble det bevilget 172,2 mill. kroner til flere barnehagelærere. I Meld. St. 21 (2016-2017) *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen* varslet regjeringen at den i løpet av 2017 vil sende på høring forslag om skjerpet pedagognorm opp til det Stortinget har bevilget midler til. Forslaget om et skjerpet krav til pedagogisk bemanning er også en oppfølging av Stortingets anmodningsvedtak om å redegjøre for regjeringens arbeid med en barnehagelærernorm, jf. Innst. 344 L (2015-2016) og Innst. 47 S (2015-2016).

3.2 Gjeldende rett

3.2.1 Barnehageloven

Krav til den pedagogiske bemanningen i barnehagen er blant annet regulert i barnehageloven § 18. Det framgår av § 18 første ledd at pedagogiske ledere må ha utdanning som barnehagelærer. Likeverdig med barnehagelærerutdanning er annen treårig pedagogisk utdanning på høgskolenivå med videreutdanning i barnehagepedagogikk, jf. andre ledd.

I barnehageloven § 18 sjette ledd er departementet gitt hjemmel til å gi utfyllende forskrift om pedagogisk bemanning. I merknaden til bestemmelsen er det presisert at forskriftshjemmelen gir departementet adgang til å fastsette en pedagognorm, jf. Ot.prp. nr. 72 (2004-2005). Departementet har fastsatt en slik pedagognorm i forskrift om pedagogisk bemanning § 1. Det følger av denne bestemmelsen at:

«Det skal være minimum én pedagogisk leder per 14-18 barn når barna er over tre år og én pedagogisk leder per 7-9 barn når barna er under tre år og barnas daglige oppholdstid er over seks timer. I barnehager der barna har kortere oppholdstid per dag, kan barnetallet økes noe per pedagogisk leder.»

I Rundskriv F-04-11: *Veileder om kravene til pedagogisk bemanning i barnehageloven med forskrifter* er det lagt til grunn at det ikke er adgang til en praksis hvor barnehageeier beregner en prosentandel av en pedagogstilling per barn. Det betyr at barnehagen må opprette en ny hel stilling som pedagogisk leder dersom barnehagen tar inn et barn utover maksimalgrensen i forskriften § 1.

Pedagognormen setter ikke grenser for gruppestørrelser i barnehagen. Den stiller heller ikke direkte krav til fordelingen av pedagogiske ledere, eventuell organisering i småbarns- eller storbarnsavdelinger eller hvor mange barn den enkelte pedagogiske leder kan ha ansvar for. Ved beregningen av normen skal det ses hen til barnehagen som helhet.

Det er opp til barnehageeier å avgjøre hvordan barnehagen skal organiseres og hvordan det pedagogiske personalet skal fordeles. Bakgrunnen for at forskriften § 1 setter krav til færre barn per pedagogisk leder når barna er under tre år, er at små barn trenger mer individuell omsorg, oversikt, nære relasjoner og støtte enn eldre barn for at deres behov for trygge rammer og gode læringsbetingelser skal kunne ivaretas.

Departementet vil bemerke at bruken av betegnelsen «pedagogisk leder» ikke er en forskriftsfesting av en bestemt stillingskategori. I høringsnotatet til barnehageloven av 2005 fremkommer det at departementet mente at betegnelsen «pedagogisk leder» kunne oppfattes som et krav til bestemte stillinger. Departementet fant det ikke naturlig å lovfeste stillingskategorier på denne måten. Det ble påpekt at det ikke i seg selv er grunnlag for å kreve at barnehagen skal ha stillinger for pedagogiske ledere, men at selve barnehagelærerkompetansen fortsatt er og vil være viktig i barnehagene. I den påfølgende proposisjonen valgte departementet å beholde betegnelsen «pedagogisk leder» fordi det var et innarbeidet begrep. Betegnelsen omfatter imidlertid alle som oppfyller kompetansekravet i barnehageloven § 18 første eller andre ledd og som inngår i normen for pedagogisk bemanning, uavhengig av hvilken stillingsbetegnelse de har.

Det følger av forskriften § 2 at styrerens tid til administrasjon og ledelse kommer i tillegg til normen for pedagogisk bemanning. Tiden styreren bruker til det direkte arbeidet med barna inngår dermed i beregningen av pedagognormen. Størrelsen på styrerressursen må avgjøres ut i fra forhold som barnehagens størrelse, organisering og de ansattes kompetanse.

3.2.2 Utdanningsdirektoratets forslag til ny forskrift

Utdanningsdirektoratet har hatt forslag til ny forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon på høring. Ny forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon skal etter planen erstatte gjeldende forskrift om pedagogisk bemanning. Forskriften er ikke fastsatt, men skal etter planen tre i kraft 1. august 2017.

I høringen foreslår direktoratet enkelte strukturelle og språklige endringer i bestemmelsen om pedagognorm, i tillegg til enkelte materielle endringer. Direktoratet har ikke vurdert eller foreslått endringer i pedagognormen. I høringen av ny forskrift foreslår direktoratet en ny § 1 om pedagognorm. Det fremgår av forslaget til ny § 1 at:

«Barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk bemanning.

Barnehagen skal minst ha én pedagogisk leder per 18 barn når barna er over tre år og én pedagogisk leder per 9 barn når barna er under tre år. Ett barn til utløser krav om en ny fulltidsstilling som pedagogisk leder. Barn regnes for å være over tre år fra og med august det året de fyller tre år.

Hvis flertallet av barna i barnehagen har kortere oppholdstid enn seks timer per dag, kan barnehagen ha én pedagogisk leder per 20 barn når barna er over tre år og én pedagogisk leder per 10 barn når barna er under tre år.

Styrerens tid til administrasjon og ledelse skal ikke inngå i beregningen av normen for pedagogisk bemanning.»

Det er verdt å merke seg at direktoratet foreslår at ny forskrift skal presisere hvordan treåringer skal defineres i beregningen av pedagognormen. Direktoratet foreslår at barn skal regnes for å være over tre år fra og med august det året de fyller tre år. Videre foreslår direktoratet at det fremkommer direkte av forskriftsteksten at et ekstra barn utover minimumskravet utløser krav om en hel ny stilling som pedagogisk leder.

3.2.3 Gjeldende rett i andre land

Det er ingen konkret pedagognorm i Sverige. I skollagen er det imidlertid et lovbestemt krav om at aktiviteter i barnehagen som regnes som «undervisning» skal ledes av førskolelærer, jf. skollagen § 13. Begrepet «undervisning» har en relativt vid definisjon i svenske barnehager. Undervisning omfatter «sådana målstyrda processer som under ledning av lärare eller förskollärare syftar till utveckling och lärande genom inhämtande och utvecklande av kunskaper och värden», jf. skollagen § 3.

Det er heller ingen konkret pedagognorm i Danmark. Det følger imidlertid av dagtilbudsloven § 7 første ledd at «Børn i dagtilbud skal have et fysisk, psykisk og æstetisk børnemiljø, som fremmer deres trivsel, sundhed, udvikling og læring». I denne sammenheng skal det lages en barnemiljøvurdering, som er en kartlegging og plan for å oppfylle lovbestemte krav til miljøet. Det vil kunne være naturlig å gjøre vurderinger knyttet til personalets kompetanse når det lages en barnemiljøvurdering.

I Finland er det fastsatt krav om én voksen per fire barn under tre år og én voksen per syv barn over tre år. Videre fremgår det av regelverket at det må tas hensyn til om noen av barna har særlige behov når det fastsettes hvor mange barn det kan være per ansatt. Det kreves at den ansatte er en person «med ovan stadgad yrkesmessig behørighet», jf. förordning om barndagvård § 6. Dette vil være personer som har utdanning innen barnehagepedagogikk eller sosialpedagogikk.

3.3 Departementets vurderinger

3.3.1 Behov for å skjerpe forskriftskravet til pedagogisk bemanning

Det er forholdsvis stor forskjell mellom barnehagene når det gjelder antall ansatte med pedagogisk utdanning. Tall fra 2016 viser at 74 prosent av alle ordinære barnehager har en pedagogtetthet som gjør at de oppfyller forskriftens minimumskrav om én pedagogisk leder per 9 barn under tre år og én pedagogisk leder per 18 barn over tre år. Videre viser statistikken at 20 prosent av alle ordinære barnehager har en pedagogtetthet som er høyere enn én pedagogisk leder per 7 barn under tre år eller 14 barn over tre år. Det er avgjørende for barnas utvikling og trivsel at de møter kompetente og engasjerte voksne i barnehagen. Barnehagens samlede kompetanse har stor betydning for hvor godt

barnehagetilbudet er. For å løfte kvaliteten i barnehagene, mener departementet derfor at det er nødvendig å skjerpe minimumskravet til pedagogisk bemanning.

I budsjettforliket for statsbudsjettet for 2017 ble det bevilget 172,2 mill. kroner til flere barnehagelærere. Stortinget viser til at dette er et skritt på veien mot en ny barnehagelærernorm, jf. flertallsmerknaden i Innst. 14 S (2016–2017). Bevilgningen ble gitt med halvårseffekt, og helårseffekten er 413,3 mill. kroner i 2017-kroner.

Departementet mener at kravet til den pedagogiske bemanningen bør skjerpes slik at det maksimalt kan være 7 barn under tre år eller 14 barn over tre år per pedagogisk leder. Dette vil innebære en økning i andelen pedagogiske ledere i grunnbemanningen tilsvarende det Stortinget har bevilget midler til. I Meld. St. 21 (2016-2017) *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen* uttalte regjeringen at den har som ambisjon å skjerpe pedagognormen ytterligere, men at dette må vurderes i lys av utviklingen i antall barnehagelærere som blir utdannet og som blir i yrket.

Gjeldende forskrift om pedagogisk bemanning § 1 angir antall barn per pedagogisk leder som et intervall: 14 til 18 barn over tre år eller 7 til 9 barn under tre år. Det er ut fra forskriftsteksten klart at antall barn per pedagogisk leder ikke kan overstige 18 barn over tre år eller 9 barn under tre år. Forskriftsteksten alene gir imidlertid ingen anvisning på hva barnehagen skal vurdere for å komme fram til hvor i intervallet den pedagogiske bemanningen skal ligge. I Utdanningsdirektoratets forslag til ny forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon er pedagognormen utformet som et krav til maksimalt antall barn per pedagogisk leder. Forslaget til ny pedagognorm angir imidlertid ikke et intervall med en nedre grense for antall barn per pedagogisk leder. Departementet mener det skjerpede kravet til pedagogisk bemanning bør utformes på samme måte som direktoratets forslag til ny pedagognorm, altså at det ikke skal angis et intervall med en nedre grense for antall barn per pedagogisk leder.

Departementet er kjent med at det har vært noe uklarhet knyttet til spørsmålet om pedagognormen gjelder i hele barnehagens åpningstid. Beregningen av kravet til pedagogisk bemanning skal ta utgangspunkt i antall *årsverk* per stor- eller småbarnsplass. I og med at barnehagens åpningstid vanligvis er noe lenger enn en arbeidsdag, vil ikke kravet til pedagogisk bemanning nødvendigvis være oppfylt hele barnehagedagen. Det er opp til barnehageeier å vurdere hvordan pedagogressursen skal fordeles. Departementet legger til grunn at det typisk kan være forsvarlig å ha en noe lavere pedagogisk bemanning på morgenen og ettermiddagen, da det ofte er færre barn til stede enn midt på dagen.

Det framgår av forskriften § 1 at antall barn per pedagogisk leder kan økes noe hvis flertallet av barna har kortere oppholdstid enn seks timer. I høringen av ny forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon foreslår direktoratet at forskriftsteksten skal angi et maksimalt antall barn per pedagogisk leder dersom oppholdstiden til flertallet av barna er under seks timer. Direktoratet påpekte at denne unntaksregelen allerede framgår av rundskriv og at forslaget derfor kun innebærer en synliggjøring av gjeldende rett.

Statistikk fra 2016 viser at det er totalt 27 barnehager hvor flertallet av barna har en oppholdstid på under seks timer. Tilsvarende tall for 2015 var 25 barnehager. I NOU 2012:1 *Til barns beste* påpekte barnehagelovutvalget at finansieringssystemet tilsier at det i disse barnehagene bør legges en prosentvis tilnærming til grunn ved utregningen av antall barn per pedagogiske leder. Utvalget foreslo derfor at det for disse barnehagene skal tas utgangspunkt i antall heltidsekvivalente plasser og ikke antall fysiske barn ved utregningen av pedagognormen. Departementet støtter denne vurderingen. Departementet foreslår derfor at unntaksregelen oppheves i ny forskrift, og at det i stedet fremkommer av forskriftsteksten at det for disse barnehagene skal tas utgangspunkt i heltidsekvivalente plasser ved beregningen av pedagognormen. Departementet vil oppfordre høringsinstansene til særlig å vurdere dette forslaget.

Departementet foreslår å videreføre dagens adgang til å søke om midlertidig dispensasjon fra normen for pedagogisk bemanning. Det framgår av forskrift om pedagogisk bemanning § 3 at kommunen, etter søknad fra eier, kan innvilge midlertidig dispensasjon fra pedagognormen for inntil ett år av gangen når "særlige hensyn" tilsier det. Dette innebærer at det for eksempel kan gis dispensasjon i tilfeller der oppfyllelsen av den skjerpede pedagognormen er kritisk for videre drift og det er forsvarlig å gi dispensasjon. Dette kan for eksempel gjelde en liten barnehage som må opprette en ny stilling som pedagogisk leder fordi barnetallet er akkurat for høyt til å opprettholde dagens antall pedagogiske ledere. I slike tilfeller må kommunen foreta en konkret vurdering av om det skal innvilges midlertidig dispensasjon etter forskriften § 3 slik at barnehagen får noe tid til å tilpasse seg nytt regelverk. I høringen av ny forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon foreslår direktoratet å videreføre regelen om midlertidig dispensasjon i ny forskrift, men med enkelte språklige endringer. Departementet vil vise til direktoratets høringsforslag § 2.

3.3.2 Endringer i forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager

Som følge av at bevilgningen til flere barnehagelærere er overført til rammeskuddet, er det behov for endringer i forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager. Utdanningsdirektoratet har hatt på høring et forslag om en overgangsordning som skal sikre at private barnehager får kompensert økte utgifter som følge av styrket pedagogisk bemanning *samtidig* med kommunene. Kostnadene til styrket pedagogisk bemanning som følge av nye forskriftskrav vil i utgangspunktet være synliggjort fullt ut i regnskapene til kommunene for 2018, og det tas sikte på at bestemmelsen vil opphøre fra 2020. Fra 2020 vil de private barnehagene bli kompensert for utgifter til pedagogisk bemanning i tilskuddssatsen som er fastsatt etter forskriften § 3. Forskriften skal etter planen tre i kraft innen 1. august 2017, slik at kommunene kan gjøre en ekstraordinær utbetaling av tilskudd til private barnehager fra august 2017.

3.4 Departementets forslag

Departementet foreslår at det innføres et skjerpet krav til den pedagogiske bemanningen (en skjerpet pedagognorm) i forskrift om pedagogisk bemanning § 1. Departementet

foreslår at det stilles krav om at barnehagene har en bemanning som tilsvarer minimum én pedagogisk leder per 7 barn under tre år og én pedagogisk leder per 14 barn over tre år.

Departementet foreslår å videreføre dagens adgang til å søke om midlertidig dispensasjon fra normen for pedagogisk bemanning.

Departementet tar sikte på at endringene i forskriften om pedagogisk bemanning fastsettes høsten 2017 med sikte på ikrafttredelse 1. august 2018. Kommunene vil få kompensert behovet for økte ressurser til flere pedagogiske ledere allerede fra august 2017. På denne måten vil barnehagene ha bedre mulighet til å rekruttere nye pedagogiske ledere allerede fra nytt barnehageår som starter høsten 2017. For å gi barnehagene litt tid til å tilpasse seg de nye kravene, og med tanke på at det ofte er flere nyansettelser på våren enn på høsten, tar departementet sikte på ikrafttredelse 1. august 2018. Den skjerpede pedagognormen vil dermed tre i kraft samtidig som minimumskravet til grunnbemanningen.

Stortinget har nylig gitt departementet hjemmel til å fastsette ny forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon, se Innst. 325 L (2016-2017) og Prop. 101 L (2016-2017). Ny forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager skal etter planen tre i kraft 1. august 2017. Denne forskriften skal erstatte gjeldende forskrift om pedagogisk bemanning. Forslaget til ny bestemmelse om pedagognorm vil dermed inntas i ny forskrift.

4 Plikt til å samarbeide om barnas overgang fra barnehage til skole og SFO

4.1 Bakgrunnen for forslaget

Regjeringen ønsker å legge til rette for at alle barn kan få en trygg og god overgang fra barnehage til skole og SFO. I Meld. St. 19 (2015-2016) *Tid for lek og læring – bedre innhold i barnehagen* ble det varslet at regjeringen vil gjennomgå regelverket knyttet til overgangen fra barnehage til skole, og vurdere en lovfesting av en samarbeidsplikt for barnehageeiere og skoleeiere. Stortinget sluttet seg til forslaget, jf. Innst. 348 S (2015–2016).

Forskning viser at overganger i utdanningsløpet generelt, og mellom barnehage og skole spesielt, kan være problematiske. Dette gjelder særlig for sensitive barn og barn med særlige behov (Broström 2005, Neumann 2002). En trygg og god overgang handler blant annet om at barn og foreldre opplever overgangen som forutsigbar og vet hva de kan forvente når barnet begynner på skolen. Det handler også om skolen er forberedt på hvilke erfaringer barna har med seg fra barnehagen. En trygg og god overgang er også viktig i lys av tidlig innsats. I Meldt. St. 21 (2016-2017) *Lærelyst- tidlig innsats og kvalitet i skolen* vises det til at i overgangen fra barnehagen til skolen skal barnet møte en forberedt skole, klar til å bygge videre på det grunnlaget barnehagen har gitt. De fleste

barn har med seg erfaringer med å bygge vennskap og kjenne lærelyst fra barnehagen. Dette er det viktig å bygge videre på.

Regelverket er uklart når det gjelder samarbeidet om barnas overgang fra barnehage til skole, noe som bidrar til at ikke alle barn sikres en god overgang. I NOU 2010:8 *Med forskertrang og lekelyst* viser Brenna-utvalget blant annet til funn fra studier og prosjekter som viste at barnehager er mer innstilt på samarbeid enn det skolen er, og at kommunale barnehager er mer aktive enn private barnehager. Utvalget mente at disse forskjellene var problematiske og at plikten til å samarbeide bør bli sterkere for alle aktører.

Brenna-utvalget mener at hovedproblemet når det gjelder overgangen er mangelen på kontinuitet mellom barnehage og skole. Når barna begynner på skolen får barna et nytt fysisk og sosialt miljø, nye voksne å forholde seg til, nye krav til atferd og mer komplekse omgivelser som kan gjøre det vanskelig å orientere seg. I barnehagen var barnet eldst, men som ny på skolen blir barnet yngst og må forholde seg til både jevnaldrende og eldre medelever. På skolen møter barnet mer komplekse sosiale mønstre, og jo flere barn det er, jo større blir kompleksiteten.

For mange barn er SFO det første møtet med skolen. Mange barn starter på SFO to eller tre uker før første skoleår starter. Av om lag 64 000 førsteklasinger går 81 prosent på SFO. Alle kommuner skal ha et tilbud om SFO for elever i første til fjerde årstrinn og for barn med særskilte behov på første til syvende årstrinn. SFO er ikke en del av grunnskoleopplæringen og er ingen pedagogisk virksomhet. Strukturen i SFO skiller seg derfor mye fra barnehagen og skolen. For barn som starter i SFO før eller samtidig med skolestart, vil overgangen til SFO kunne ha betydning og innvirkning for overgangen til skolen.

Undersøkelser viser at de fleste kommuner har rutiner for å lette overgangen fra barnehage til skole. Samtidig viser undersøkelsene at ikke alle kommuner har slike rutiner og at det er variasjon i hvordan det tilrettelegges for samarbeid med private eiere og SFO. Det er lite kunnskap om innholdet i de rutinene som etableres og om de faktisk bidrar til at barna opplever en trygg og god overgang.

Et forskningsprosjekt initiert av EU viser at en god overgang fra barnehage til skole kan ha betydning for hvordan barnet klarer seg videre i skoleløpet og for å hindre frafall fra skolen (European Commission 2014). Videre viser forskning at barn som får en trygg og god skolestart, og som raskt finner seg til rette på skolen, har høyere sannsynlighet for å få positive skoleopplevelser enn de som mistrives (Thompson 1975, Ladd og Price 1987). Ved å styrke samarbeidet mellom barnehage og skole legges derfor et godt grunnlag for barnas videre skolegang.

4.2 Gjeldende rett

4.2.1 Barnehageloven, opplæringsloven og friskoleloven

Verken barnehageloven, opplæringsloven eller friskoleloven har bestemmelser som regulerer barnas overgang fra barnehage til skole og SFO. Gjeldende regelverk inneholder ingen gjensidig plikt for barnehage- og skoleeiere til å samarbeide om barnas overgang. At barnehagen skal samarbeide med skolen for å legge til rette for barnas overgang, følger av forskrift til barnehageloven.

I ny rammeplan, som ble fastsatt 24. april 2017, fremgår det at:

«Barnehagen skal i samarbeid med foreldre og skolen legge til rette for at barnet kan få en trygg og god overgang fra barnehage til skole og eventuell skolefritidsordning. Barnehagen og skolen bør utveksle kunnskap og informasjon som utgangspunkt for samarbeid om tilbudet til de eldste barna i barnehagen, deres overgang til og oppstart i skolen. Barnehagen må ha samtykke fra foreldrene for å dele opplysninger om enkeltbarn med skolen.

De eldste barna skal få glede seg til å begynne på skolen og oppleve at det er sammenheng mellom barnehagen og skolen. Barnehagen skal legge til rette for at de eldste barna har med seg erfaringer, kunnskaper og ferdigheter som kan gi dem et godt grunnlag og motivasjon for å begynne på skolen. Barnehagen skal bidra til at barna kan avslutte barnehagetiden på en god måte og møte skolen med nysgjerrighet og tro på egne evner. Barna skal få bli kjent med hva som skjer i skolen og skolefritidsordningen.»

Det er ikke en tilsvarende plikt for skolen til å samarbeide med barnehagen i opplæringsregelverket. I *Prinsipper for opplæringen* i Læreplanverket for Kunnskapsløftet er det, i tilknytning til punktet om involvering av lokalsamfunnet, uttalt at

«Godt og systematisk samarbeid mellom barnehage og barnetrinn, barnetrinn og ungdomstrinn, ungdomstrinn og videregående opplæring skal bidra til å lette overgangen mellom de ulike trinnene i opplæringsløpet.»

I 2008 ga Kunnskapsdepartementet ut en veileder med tittelen *Fra eldst til yngst – Samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole*. Veilederen er ikke forpliktende for barnehage- og skoleeiere, men inneholder flere råd om hvordan barnehagen og skolen bør samarbeide om barnas overgang fra barnehage til skole og SFO.

4.2.2 Gjeldende rett i andre land

Danmark, Sverige og Finland har et overgangså mellom barnehage og skole der seksåringene går i henholdsvis *0. klasse* og *förskoleklass*. Disse ordningene er med på å bygge bro mellom tilbudene og støtte barnas utvikling og læring i et langsiktig perspektiv. Sverige og Danmark har i tillegg nasjonale regler om barnas overgang til skole.

I Danmark er barnas overgang fra «dagtilbud» (barnehage) til skole regulert i dagtilbudsloven. Av dagtilbudsloven § 7 fremgår det at «Dagtilbud skal i samarbejde med skolerne skabe en sammenhengende overgang til skole og fritidstilbud».

I 2016 innførte Sverige en ny bestemmelse i «läroplanerna för förskolan» som regulerer barnas overgang fra «förskolan» (barnehage) til «grundskola/förskoleklass/fritidshem». Det fremgår av «läroplan for förskolan" punkt 2.5 at:

«Förskolan ska samverka på ett förtroendefullt sätt med förskoleklassen, skolan och fritidshemmet för att stödja barnens utveckling och lärande i ett långsiktigt perspektiv. Inför övergångar ska de berörda skolformerna och fritidshemmet utbyta kunskaper, erfarenheter och information om innehållet i utbildningen för att skapa sammanhang, kontinuitet och progression i barnens utveckling och lärande. Det ska även finnas samarbetsformer som syftar till att förbereda barnen och deras vårdnadshavare inför övergångar från förskolan till förskoleklassen, skolan och fritidshemmet.»

Samtidig som endringene i «läroplan for förskolan» ble innført, ble det også gjort endringer i «läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet». Det fremgår av punkt 2.5 at:

«Förskoleklassen, fritidshemmet och skolan ska samverka på ett förtroendefullt sätt med varandra och förskolan för att stödja elevernas utveckling och lärande i ett långsiktigt perspektiv. Inför övergångar ska de berörda skolformerna och fritidshemmet utbyta kunskaper, erfarenheter och information om innehållet i utbildningen för att skapa sammanhang, kontinuitet och progression i elevernas utveckling och lärande.»

Både «läroplan for förskolan» og «läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet» angir hva barnehagelæreren og grunnskolelæreren skal ha ansvar for i forbindelse med barnas overgang.

4.3 Departementets vurderinger

4.3.1 Lovfesting av samarbeidsplikt mellom skole og barnehage

Gjennomgangen av dagens regelverk og praksis viser at det kan være en utfordring at regelverket for barnehagen og skolen ikke godt nok sikrer barn en trygg og god overgang fra barnehage til skole og SFO. En lovfesting av en gjensidig plikt for barnehage- og skoleeiere til å samarbeide om barnas overgang, vil bidra til at alle barn får en trygg og god overgang, uavhengig av hvilken barnehage barnet har gått i og hvilken skole barnet skal begynne på. Innføringen av en slik plikt vil sikre at både private og offentlige barnehage- og skoleeiere tilrettelegger for en trygg og god overgang. Departementet mener derfor at det bør lovfestes en gjensidig plikt for barnehage- og skoleeiere til å samarbeide om barnas overgang i barnehageloven, opplæringsloven og friskoleloven.

For barn som starter i SFO før eller samtidig som første skoleår, vil overgangen til SFO kunne ha stor betydning for overgangen til skolen. En overgangsordning som ikke tar hensyn til at mange barn starter i SFO før eller samtidig som barnet starter på skolen, vil være lite hensiktsmessig. Departementet mener derfor at også SFO bør inkluderes i overgangsordningene som etableres mellom barnehage og skole. Kommunen har plikt til å ha et tilbud om SFO, jf. opplæringsloven § 13-7. Friskoleloven har ikke en tilsvarende regulering av SFO, men det åpnes for at friskoler kan drive SFO, jf. økonomiforskrift til friskolelova § 4A. Etter departementets vurdering bør også samarbeidet om overgangen til kommunens tilbud om SFO lovfestes for å sikre at barna får en trygg og god overgang. Dette gjelder både der kommunen selv driver SFO og der kommunen benytter private tilbydere. Ettersom det verken er krav til å ha et tilbud om SFO eller andre regler om SFO i friskoleregulverket, mener departementet at det ikke er hensiktsmessig å lovfeste et krav om samarbeid om overgangen til SFO for friskoler på samme måte som for kommuner. Friskoler som har SFO, bør imidlertid også legge til rette for at barna som skal starte på skolen, også får en trygg og god overgang til SFO.

En lovfestet plikt for barnehage- og skoleeiere til å samarbeide om barnas overgang fra barnehage til skole og SFO, kan innrettes på flere måter. Samarbeidsplikten kan for eksempel utformes slik at det helt og holdent vil være opp til den enkelte barnehage- og skoleeier å avgjøre hva samarbeidet skal bestå av. Et annet alternativ er å gi noen overordnede nasjonale føringer for formålet med samarbeidet. Den mest vidtgående løsningen er å gi konkrete nasjonale føringer for hvilke rutiner som skal etableres.

Det er store forskjeller mellom kommunene når det gjelder eierstrukturen i barnehagesektoren, antall friskoler, den geografiske avstanden mellom skoler og barnehager, antall barn som skal gå over fra barnehage til skole mv. Departementet legger derfor til grunn at barnehagene og skolene kan ha behov for å innrette samarbeidet på ulike måter.

Ettersom samarbeidet må tilpasses lokale forhold og behov, mener departementet at det vil være lite hensiktsmessig å utarbeide konkrete nasjonale føringer for hvilke rutiner som skal etableres for å gi barna en trygg og god overgang. Departementet vurderer det som mest hensiktsmessig at den nasjonale reguleringen er på et overordnet systemnivå, som gir en klar forpliktelse om samarbeid mellom barnehage- og skoleeiere og som tydeliggjør formålet med et slikt samarbeid.

Formålet med samarbeidet skal være å gi barna en trygg og god overgang fra barnehage til skole og SFO. En trygg og god overgang handler blant annet om at barn og foreldre opplever overgangen som forutsigbar og vet hva de kan forvente ved skolestart. For å oppnå dette bør det tilrettelegges for en god dialog mellom foreldre og barnehage, skole og SFO. En trygg og god overgang handler også om at skolen er forberedt på hvilke erfaringer barna har med seg fra barnehagen og at barna kan få bygge videre på det.

Departementet vil i tillegg bemerke at et godt samarbeid om barnas overgang blant annet forutsetter at barnehagen er kjent med hovedinnholdet i skolens læreplanverk og at skolen

er kjent med hovedinnholdet i rammeplanen for barnehagen. Dette er et godt utgangspunkt for å diskutere læring og arbeidsmåter og tilrettelegge for at barna kan oppleve overgangen som forutsigbar.

4.3.2 Samordning av samarbeidet og plan for barnas overgang

Ettersom det foreslås at det ikke gis konkrete nasjonale føringer for samarbeidet mellom skole og barnehage, mener departementet at praktiske hensyn tilsier at én av aktørene bør gis det overordnede ansvaret for å samordne samarbeidet.

Veilederen *Fra eldst til yngst* anbefaler at barnehage- og skoleeierne har det overordnede ansvaret for å legge til rette for samarbeidet. Samtidig anbefaler veilederen at kommunen initierer, planlegger, kontrollerer og følger opp samarbeidstiltak gjennom overordnede planer, som bør inkludere både kommunale og private barnehage- og skoleeiere. I NOU 2010:8 *Med forskertrang og lekelyst* viser også Brenna-utvalget til at kommunen bør ha en helhetlig politikk på hvordan samarbeidet mellom barnehage og skole skal ivaretas. Utvalget mener at det ikke bør være helt og holdent opp til den enkelte barnehage og skole å vurdere hvordan samarbeidet skal innrettes. Utvalget anbefaler at kommunen forpliktes til å lage en plan for hvordan sammenhengen mellom barnehage og skole skal sikres og hvordan overgangen skal gjøres best mulig for barna.

Eierstrukturen i barnehagesektoren og skolesektoren varierer fra kommune til kommune. Noen kommuner har en stor andel private barnehager. Som regel vil hver skole ta imot barn fra flere barnehager. For skoleeier kan det derfor være krevende å skulle forholde seg til rutine som ulike barnehageeiere ønsker å etablere i forbindelse med barnas overgang til skolen. For eksempel vil det være ressurskrevende for skoleeier å skulle arrangere flere besøksdager eller flere samarbeidsmøter som er tilpasset hver enkelt barnehage. Etter departementets vurdering vil det derfor være naturlig at skoleeier får i oppgave å samordne samarbeidet.

For offentlige grunnskoler er det kommunen som er skoleeier, og for friskoler er det styret på skolen som er skoleeier. Siden det er en betydelig større andel offentlige grunnskoler, vil skoleeier i de fleste tilfeller være kommunen. I tillegg til å være skoleeier, har kommunen også en rolle som barnehageeier og lokal barnehagemyndighet. Kommunen som skoleeier har også ansvaret for å tilby SFO. Departementet vil derfor bemerke at kommunen som skoleeier, bør ha gode forutsetninger for å samordne samarbeidet mellom skolen, SFO og barnehagene.

Undersøkelser viser at de fleste kommuner utarbeider en plan for barnas overgang fra barnehage til skole. En plan for overgangen setter klare rammer for samarbeidet og skaper forutsigbarhet for skolene, barnehagene og foreldrene. Ved å lovfeste at skoleeier skal utarbeide en plan som viser hvordan barna kan få en trygg og god overgang, vil man sikre at alle skoleeiere tar initiativet til og sørger for at det utarbeides en slik plan. Departementet foreslår derfor at skoleeier, enten det er kommunen eller en privat

grunnskoleeier, som en del av å samordne samarbeidet, skal utarbeide en plan som viser hvordan barna kan få en trygg og god overgang fra barnehage til skole og SFO.

Hva som skal fastsettes i planen for barnas overgang, må tilpasses forholdene i den enkelte kommune. Departementet mener derfor at det bør være opp til den enkelte skoleeier å fastsette innholdet i planen. Skoleeier skal involvere barnehageeierne i utarbeidelsen. Undersøkelser viser at mange kommuner allerede involverer de private barnehagene i sin plan for barnas overgang. Departementet kjenner også til at enkelte kommuner sender planen på høring til barnehagene og skolene i kommunen. Den enkelte skoleeier må, i samarbeid med barnehageeierne, finne hensiktsmessige løsninger på hvordan barnehageeierne konkret skal involveres og tas hensyn til i planleggingsarbeidet.

Kommunens plan for barnas overgang bør gjøres tilgjengelig for friskolene i kommunen slik at friskolene kan få mulighet til å bruke planen i den utstrekning den passer eller tilpasse sin overgangsplan til kommunens plan. Planen til den enkelte friskole vil bare gjelde for barna som skal starte i friskolen, og skiller seg fra kommunens plan som i utgangspunktet skal gjelde for alle barn i kommunen. Det er derfor ikke samme behov for å involvere barnehagene i utarbeidelsen av friskolens plan. Planen for overgangen til den enkelte friskole bør gjøres tilgjengelig for barnehager og foreldre før søknadsprosessen, slik at det er forutsigbart hvordan overgangen til friskolen skal foregå.

Ansvar for å samordne samarbeidet og lage en plan for overgangen, innebærer at skoleeier må ha en plan med et innhold som er egnet til å oppfylle formålet om en trygg og god overgang fra barnehage til skole og SFO. Planen skal sikre god overgang for alle barn og det må tas særlig hensyn til hvordan overgangen skal gjøres for barn med særlige behov.

Ved utarbeidelse av planen må skoleeier ta hensyn til at barnehagene er av ulik størrelse og har ulike profiler. Departementet vil understreke at skoleeiers plan ikke kan innebære en innskrenking av barnehagens rett til å styre over det pedagogiske innholdet i barnehagetilbudet. Det bemerkes at barnehagens skoleforberedende innhold allerede er regulert i rammeplanen. I forslaget til ny rammeplan er det tydeliggjort at barnehagen skal legge til rette for at de eldste barna har med seg erfaringer, kunnskaper og ferdigheter som kan gi dem et godt grunnlag og motivasjon for å begynne på skolen. Barnehageeier og skoleeier kan bli enige om bestemte områder som barnehagen skal fokusere på, for å gjøre overgangen best mulig for barna.

Skoleeier kan lage rutiner for informasjonsoverføring fra barnehage til skole i planen for overgang. Departementet vil imidlertid understreke at informasjonsoverføring om det enkelte barn forutsetter samtykke fra foreldrene, jf. reglene om taushetsplikt. Kravet til samtykke fra foreldrene gjelder uavhengig av om informasjonen overføres skriftlig eller muntlig.

5 Departementets forslag

Departementet foreslår at det lovfestes en plikt for barnehageeiere og skoleeiere til å samarbeide om barnas overgang fra barnehage til skole og skolefritidsordning (SFO). Plikten skal være gjensidig og reguleres derfor både i barnehageloven, opplæringsloven og friskoleloven. Det skal fremgå av opplæringsloven og barnehageloven at formålet med samarbeidet skal være å bidra til at barna får en trygg og god overgang fra barnehage til skole og SFO. Det lovfestes ikke et krav om samarbeid om overgangen til SFO i friskoleloven.

Departementet foreslår at skoleeier skal samordne samarbeidet og utarbeide en plan for barnas overgang og at dette fremgår eksplisitt av lovbestemmelsene i opplæringsloven og friskoleloven. Det vil være opp til den enkelte skoleeier å fastsette hva planen for overgang skal innebære, men skoleeier skal involvere barnehageeierne i utarbeidelsen av planen.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser av lovforslagene

6.1 Minimumskrav til grunnbemanning

Statistikken for 2016 viser at det foreslåtte kravet om én voksen per tre barn under tre år og én voksen per seks barn over tre år i gjennomsnitt er noe overoppfyllt i de kommunale barnehagene. Dermed er det tallfestede kravet til grunnbemanningen som foreslås i dette høringsnotatet i gjennomsnitt oppfylt og finansiert i kommunale barnehager.

I private barnehager var det i 2016 i gjennomsnitt 6,17 barn per årsverk i grunnbemanningen (korrigert for alder og oppholdstid). Det vil si at det er litt flere barn per voksen i de private enn i de kommunale barnehagene, og at bemanningsnormen som foreslås ikke er oppfylt i de private barnehagene per 2016. Fra 1. januar 2016 har imidlertid de private barnehagene krav på 100 prosent av det kommunale barnehagene i gjennomsnitt får i offentlig finansiering i driftstilskudd. Det er dermed lagt til rette for at de private barnehagene kan ha en bemanning på tilsvarende nivå som de kommunale barnehagene uten at det krever økt finansiering fra staten. Samlet sett legger derfor departementet til grunn at bemanningsnormen kan innføres uten at det krever økte statlige overføringer.

En innføring av bemanningsnorm vil imidlertid gi ulike utslag på kommune- og barnehagenivå når det gjelder behovet for økt ressursbruk. Kommuner og barnehager som har en grunnbemanning som er dårligere enn det foreslåtte minimumskravet, vil få økte utgifter ved innføring av en ny norm. Behovet for økte ressurser som følge av innføringen av et minimumskrav til grunnbemanningen må ses i sammenheng med forslaget om å skjerpe kravet til den pedagogiske bemanningen. Barnehagene vil ha ulikt nivå på grunnbemanningen og den pedagogiske bemanningen. Kommuner og barnehager vil stå

fritt til å bruke den økte finanseringen fra staten til enten å dekke økte utgifter til å styrke den pedagogiske bemanningen eller til å styrke grunnbemanningen ut fra lokale behov.

Kommunens vedtak etter søknad om dispensasjon regnes som et enkeltvedtak. Etter forvaltningsloven § 28 kan enkeltvedtak påklages. Departementet foreslår at fylkesmannen er klageinstans for vedtak om dispensasjon. Dette harmonerer med de øvrige reglene i barnehageloven og tilhørende forskrifter, og departementet legger dermed til grunn at dette faller inn under de ordinære oppgavene til fylkesmannen. Fylkesmannen skal dermed ikke kompenseres for denne oppgaven.

6.2 Skjerpet krav til pedagogisk bemanning

Gjennom budsjettforliket for statsbudsjettet for 2017 ble det bevilget 172,2 mill. kroner til flere barnehagelærere.

Barnehagene finansieres i all hovedsak gjennom kommunerammen. For å sikre en enhetlig finansiering, foreslo regjeringen i revidert nasjonalbudsjett for 2017 at det øremerkede tilskuddet til flere barnehagelærere allerede i 2017 overføres til rammetilskuddet til kommunene for å dekke den kommende skjerpingen av pedagognormen. De økte overføringene til rammetilskuddet legger til rette for at kravene i forskrift om pedagogisk bemanning kan skjerpes slik som foreslått i dette høringsnotatet.

Fra 1. januar 2016 har de private barnehagene krav på 100 prosent av det kommunale barnehager i gjennomsnitt får i offentlig finansiering. Det er dermed lagt til rette for at de private barnehagene kan ha den samme andelen pedagogiske ledere som de kommunale barnehagene. Med pedagogiske ledere menes i denne sammenhengen de personene som medberegnes for å oppfylle pedagognormen i forskrift om pedagogisk bemanning. Det er i beregningen lagt til grunn at grunnbemanningen ikke skal øke, men at ufaglærte assistenter skal erstattes med barnehagelærere eller andre som oppfyller kompetansekravet for pedagogiske ledere. Kostnaden til en skjerpet pedagognorm er derfor knyttet til å dekke lønnsforskjellen mellom disse ansattgruppene.

En norm vil gi ulike utslag på kommune- og barnehagenivå. Kommuner/barnehager med en lavere pedagogisk bemanning enn nasjonalt gjennomsnitt vil ikke bli fullt ut kompensert for den skjerpede pedagognormen. Samtidig vil de som ligger over gjennomsnittet bli overkompensert for det nye kravet. Departementet har vurdert at det er riktig å fordele midlene likt til alle kommuner gjennom den ordinære fordelingsnøkkelen, uavhengig av hvor høy den pedagogiske bemanningen er i den enkelte kommune.

Forslaget om en styrket pedagognorm må videre ses i sammenheng med innføringen av en bemanningsnorm. Barnehagene vil ha ulikt nivå på grunnbemanningen og den pedagogiske bemanningen. Kommuner og barnehager vil stå fritt til å bruke den økte finanseringen fra staten til enten å dekke økte utgifter til å styrke den pedagogiske bemanningen eller til å styrke grunnbemanningen ut fra lokale behov.

6.3 Plikt til å samarbeide om barns overgang fra skole til barnehage og SFO

Forslaget om å innføre en gjensidig plikt til å samarbeide om barnas overgang fra barnehage til skole vil innebære en ny lovpålagt plikt for barnehageeiere og skoleeiere. De fleste barnehage- og skoleeiere har imidlertid allerede rutiner for barnas overgang fra barnehage til skole.

Departementet foreslår at skoleeier, som en del avplikten til å samordne samarbeidet, skal utarbeide en plan for barnas overgang. For kommuner vil dette innebære at det lages en plan som omfatter overgangen til skole og SFO for alle barn i kommunen. Mange kommuner utarbeider allerede en slik plan. Tydeliggjøringen av hva som skal være formålet med planen vil imidlertid kunne medføre økonomiske og administrative konsekvenser for skoleeier, da skoleeier må arbeide mer systematisk og målrettet i planleggingsarbeidet. Blant annet vil kommunens involvering av barnehager i utarbeidelsen av en slik plan, kunne medføre økt administrasjon. Lovforslaget innebærer også en forventning om mer planlagt bruk av SFO, noe som kan få økonomiske og administrative konsekvenser. For friskoler vil kravet om å samordne samarbeidet og utarbeide en plan, bare omfatte barna som skal starte på den konkrete skolen. Friskolene får derfor ikke tilsvarende krav til involvering av barnehager som kommunen. Det kreves heller ikke at SFO omfattes i overgangsordningen til friskolene.

Departementet anslår på skjønnsmessig grunnlag at forslaget medfører økte kostnader for kommunene på om lag 20 millioner kroner. Midlene vil tildeles den enkelte kommune gjennom rammetilskuddet. Departementet tar forbehold om budsjettmessig dekning.

7 Merknader til lovforslaget

7.1 Merknader til bestemmelser i barnehageloven

Til barnehageloven § 2 a:

Første punktum slår fast at barnehagen skal samarbeide med skolen om barnas overgang fra barnehage til skole og skolefritidsordning (SFO). Bestemmelsen viser til opplæringsloven § 13-5 og friskolelova § 5-5. Det følger av opplæringsloven § 13-5 at skolen skal samarbeide med barnehagen om barnas overgang fra barnehage til skole og SFO. Friskoleloven § 5-5 har tilsvarende regulering, men det er ikke lovfestet at samarbeidet skal gjelde for SFO. Barnehagen bør imidlertid også samarbeide med skolens SFO for at barna skal få en trygg og god overgang dersom friskolen har opprettet SFO og legger til rette for det.

Opplæringsloven § 13-5 og friskolelova § 5-5 fastsetter videre at skoleeier skal samordne samarbeidet og utarbeide en plan for overgangen fra barnehage til skole og skolefritidsordning.

Kravet om å samordne samarbeidet og lage en plan for overgangen, innebærer at skoleeier skal ha en plan med et innhold som er egnet til å oppfylle formålet om en trygg og god overgang fra barnehage til skole og SFO for alle barn. Det vil være opp til den enkelte skoleeier å fastsette hva planen for overgang skal innebære, men skoleeier skal involvere barnehageeierne i utarbeidelsen av planen.

Planen skal sikre god overgang for alle barn og det må tas særlig hensyn til hvordan overgangen skal gjøres for barn med særlige behov. Planen kan ikke innebære en innskrenking av barnehagens rett til å styre over det pedagogiske innholdet i barnehagetilbudet.

Skoleeier kan lage rutiner for informasjonsoverføring fra barnehage til skole i planen for overgang. Informasjonsoverføring om det enkelte barn forutsetter samtykke fra foreldrene, jf. reglene om taushetsplikt. Kravet til samtykke fra foreldrene gjelder uavhengig av om informasjonen overføres skriftlig eller muntlig.

Andre punktum fastsetter at formålet med samarbeidet er å bidra til at barna får en trygg og god overgang fra barnehage til skole og skolefritidsordning. En trygg og god overgang handler blant annet om at barn og foreldre opplever overgangen som forutsigbar og vet hva de kan forvente når barnet begynner på skolen. En trygg og god overgang handler også om at skolen er forberedt på hvilke erfaringer barna har med seg fra barnehagen. For å oppnå dette bør det blant annet tilrettelegges for en god dialog som involverer foreldre og barnehage, skole og SFO.

Til barnehageloven § 18

Første ledd fastslår at bemanningen må være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredstillende pedagogisk virksomhet. Dette er en videreføring av gjeldende § 18 femte ledd og innebærer ingen endring av gjeldende rett.

Andre ledd første punktum fastslår at barnehagen skal ha minst én ansatt per tre barn når barna er under tre år og én ansatt per seks barn når barna er over tre år. Med «ansatt» menes alle ansatte som arbeider direkte med de ordinære barnegruppene (grunnbemanning). Dette vil for eksempel omfatte assistenter, barne- og ungdomsarbeidere og pedagogiske ledere. Den tiden styrer arbeider direkte med barna kan også tas med i beregningen. Spesialpedagoger og andre som er å anse som ekstra personale i barnegruppene eller ikke direkte arbeider med de ordinære barnegruppene skal holdes utenfor beregningen.

Bemanningsnormen gjelder for barnehagen i sin helhet. Det tallfestede kravet til grunnbemanningen gir uttrykk for det antall årsverk som må tilsettes når det er klart hvor mange barn det skal være i barnehagen. I beregningen av bemanningsnormen skal barnehagen ikke runde oppover til nærmeste hele årsverk. I stedet skal barnehagen legge en prosentvis tilnærming til grunn.

I og med at beregningen av bemanningsnormen skal ta utgangspunkt i antall årsverk per barn, og barnehagens åpningstid vanligvis er noe lenger enn en arbeidsdag, vil ikke kravet til grunnbemanning nødvendigvis være oppfylt hele barnehagedagen. Barnehageeier må likevel sørge for at grunnbemanningen til enhver tid er tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. Dette kravet gjelder uavhengig av det tallfestede kravet til grunnbemanningen.

Andre punktum fastslår at barna skal regnes som over tre år fra august det året de fyller tre år.

Tredje ledd fastslår at pedagogiske ledere må ha utdanning som barnehagelærer. Likeverdig med barnehagelærerutdanning er annen treårig pedagogisk utdanning på høghskolenivå med videreutdanning i barnehagepedagogikk. Dette er en videreføring av gjeldende § 18 første ledd og innebærer ingen realitetsendring.

Fjerde ledd fastslår at kommunen kan gi dispensasjon fra det tallfestede kravet til grunnbemanning i andre ledd for inntil ett år av gangen når særlige hensyn tilsier det. Dette er en unntaksregel som kun skal brukes i spesielle tilfeller, for eksempel hvis det ikke lar seg gjøre å rekruttere tilstrekkelig kvalifisert personale eller hvis oppfyllelsen av bemanningsnormen er kritisk for videre drift. I vurderingen av om det kan gis dispensasjon fra det tallfestede kravet til grunnbemanning, må kommunen bl.a. vurdere om bemanningen er tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. Barnehageeier skal legge ved uttalelse fra barnehagens samarbeidsutvalg i søknaden.

Femte ledd fastslår at kommunen kan gi dispensasjon fra utdanningskravet i tredje ledd første punktum. Adgangen til å gi dispensasjon fra utdanningskravet er en videreføring av gjeldende § 18 tredje ledd og innebærer ingen realitetsendring.

Sjette ledd fastslår at kommunens vedtak om dispensasjon fra kravet til grunnbemanning i andre ledd eller fra utdanningskravet i tredje ledd første punktum kan påklages til fylkesmannen.

Syvende ledd fastslår at departementet kan gi forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon, forskrift om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner fra utlandet og forskrift om unntak fra utdanningskravet for personale som arbeider i barnehagen på nattid.

7.2 Merknader til bestemmelsen i opplæringsloven

Til opplæringsloven § 13-5:

Første ledd første punktum slår fast at skolen skal samarbeide med barnehagen om barnas overgang fra barnehage til skole og skolefritidsordning. Plikten gjelder for skolefritidsordninger opprettet etter opplæringsloven. Det følger av andre punktum at samarbeidet skal bidra til at barna får en trygg og god overgang.

En trygg og god overgang handler bl.a. om at barn og foreldre opplever overgangen som forutsigbar og vet hva de kan forvente når barnet begynner på skolen og SFO. En trygg og god overgang handler også om at skolen er forberedt på hvilke erfaringer barna har med seg fra barnehagen. For å oppnå dette bør det tilrettelegges for en god dialog som involverer foreldre og barnehage, skole og SFO.

Andre ledd slår fast at kommunen skal samordne samarbeidet og utarbeide en plan for overgangen fra barnehage til skole og skolefritidsordning. Det vil være opp til den enkelte skoleeier å fastsette hva planen for overgang skal innebære, men skoleeier skal involvere barnehageeierne i utarbeidelsen av planen. Den enkelte skoleeier må, i samarbeid med barnehageeierne, finne hensiktsmessige løsninger på hvordan barnehageeierne konkret skal involveres og tas hensyn til i planleggingsarbeidet.

Kravet om å samordne samarbeidet og lage en plan for overgangen, innebærer at skoleeier skal ha en plan med et innhold som er egnet til å oppfylle formålet om en trygg og god overgang fra barnehage til skole og SFO for alle barn. Planen skal sikre god overgang for alle barn og det må tas særlig hensyn til hvordan overgangen skal gjøres for barn med særlige behov.

Skoleeier må lage en plan som tar hensyn til at barnehagene er av ulik størrelse og har ulike profiler. Planen kan ikke innebære en innskrenking av barnehagenes rett til å styre over det pedagogiske innholdet i barnehage tilbudet.

Skoleeier kan lage rutiner for informasjonsoverføring fra barnehage til skole i planen for overgang. Informasjonsoverføring om det enkelte barn forutsetter samtykke fra foreldrene, jf. reglene om taushetsplikt. Kravet til samtykke fra foreldrene gjelder uavhengig av om informasjonen overføres skriftlig eller muntlig.

7.3 Merknader til bestemmelsen i friskoleloven

Til friskoleloven § 5-5:

Første ledd første punktum slår fast at skolen skal samarbeide med barnehagen om barnas overgang fra barnehage til skole. Friskoler som har SFO, bør legge til rette for at barna som skal starte der også får en trygg og god overgang fra barnehage til SFO. Det følger av andre punktum at samarbeidet skal bidra til at barna får en trygg og god overgang.

En trygg og god overgang handler bl.a. om at barn og foreldre opplever overgangen som forutsigbar og vet hva de kan forvente når barnet begynner på skolen. For å oppnå dette bør det tilrettelegges for en god dialog som involverer foreldre og barnehage og skole.

Andre ledd slår fast at skoleeier skal samordne samarbeidet og utarbeide en plan for overgangen fra barnehage til skole. Det er opp til den enkelte skoleeier å fastsette hva planen skal innebære.

Kravet om å samordne samarbeidet og lage en plan for overgangen, innebærer at skoleeier skal ha en plan med et innhold som er egnet til å oppfylle formålet om en trygg og god overgang fra barnehage til skole for alle barn. Planen skal sikre god overgang for alle barn og det må tas særlig hensyn til hvordan overgangen skal gjøres for barn med særlige behov.

Skoleeier må lage en plan som tar hensyn til at barnehagene er av ulik størrelse og har ulike profiler. Planen kan ikke innebære en innskrenking av barnehagenes rett til å styre over det pedagogiske innholdet i barnehagetilbudet.

Skoleeier kan lage rutiner for informasjonsoverføring fra barnehage til skole i planen for overgang. Informasjonsoverføring om det enkelte barn forutsetter samtykke fra foreldrene, jf. reglene om taushetsplikt. Kravet til samtykke fra foreldrene gjelder uavhengig av om informasjonen overføres skriftlig eller muntlig.

8 Merknader til forslaget til forskriftsendring

Til forskrift om pedagogisk bemanning § 1

Første ledd angir barnehageeiers plikt til å sørge for at barnehagen har en forsvarlig pedagogisk bemanning. Hva som er forsvarlig må vurderes konkret i hver enkelt barnehage. Denne plikten gjelder uavhengig av grensene for maksimalt antall barn som er oppgitt i andre ledd. I noen barnehager må hver pedagogisk leder derfor ha ansvar for færre barn enn det som angis i andre ledd.

Andre ledd fastslår at barnehagen minst skal ha én pedagogisk leder per 14 barn når barna er over tre år og én pedagogisk leder per 7 barn når barna er under tre år. Hvis barnehagen har én pedagogisk leder per 14 barn når barna er over tre år og én pedagogisk leder per 7 barn når barna er under tre år, og tar inn ett barn til, utløser dette barnet krav om én ny pedagogisk leder. Barn regnes for å være over tre år fra og med august det året de fyller tre år.

Pedagognormen skal oppfylles for barnehagen som helhet og bestemmelsen stiller ikke krav til gruppestørrelse eller gruppetilhørighet for barn. Beregningen av pedagognormen skal ta utgangspunkt i antall årsverk per stor- eller småbarnsplass.

Tredje ledd fastslår at styrers tid til administrasjon og ledelse kommer i tillegg til normen for pedagogisk bemanning. Dersom styrer for eksempel jobber halvparten av tiden med administrasjon og ledelse, betyr det at styrer utgjør en halv pedagogisk leder i beregningen av antall pedagogiske ledere per barn.

Fjerde ledd regulerer beregningen av pedagognormen i barnehager der flertallet av barna har avtalt oppholdstid under 6 timer per dag. I disse barnehagene skal antall barn omregnes til heltidsekivalente plasser i beregningen av pedagognormen etter andre ledd.

9 Lovforslag

9.1 Endringer i barnehageloven

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

Barnehageloven § 2 a skal lyde:

§ 2 a *Plikt til å samarbeide med skolen om overgangen fra barnehage til skole*

Barnehagen skal samarbeide med skolen om barnas overgang fra barnehage til skole og skolefritidsordning, jf. opplæringsloven § 13-5 og friskoleloven § 5-5.

Samarbeidet skal bidra til at barna får en trygg og god overgang fra barnehage til skole og skolefritidsordning.

Barnehageloven § 18 skal lyde:

§ 18 *Barnehagens grunnbemanning*

Bemanningen må være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet.

Barnehagen skal minst ha én ansatt per tre barn når barna er under tre år og én ansatt per seks barn når barna er over tre år. Barn skal regnes for å være over tre år fra og med august det året de fyller tre år.

Pedagogiske ledere må ha utdanning som barnehagelærer. Likeverdige med barnehagelærerutdanning er annen treårig pedagogisk utdanning på høghskolenivå med videreutdanning i barnehagepedagogikk.

Kommunen kan gi dispensasjon fra kravet til grunnbemanning i andre ledd for inntil ett år av gangen når særlige hensyn tilsier det. Barnehageeier skal legge ved uttalelse fra barnehagens samarbeidsutvalg i søknaden.

Kommunen kan gi dispensasjon fra utdanningskravet i tredje ledd første punktum.

Kommunens vedtak etter fjerde og femte ledd kan påklages til fylkesmannen.

Departementet kan gi forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon, forskrift om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner fra utlandet og forskrift om unntak fra utdanningskravet for personale som arbeider i barnehagen på nattid.

9.2 Endring i opplæringsloven

I lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) forslås følgende endring:

Opplæringsloven § 13-5 skal lyde:

§ 13-5 Plikt til å samarbeide med barnehagen om overgangen til skolen

Skolen skal samarbeide med barnehagen om barnas overgang fra barnehage til skole og skolefritidsordning. Samarbeidet skal bidra til at barna får en trygg og god overgang.

Kommunen skal samordne samarbeidet og utarbeide en plan for overgangen fra barnehage til skole og skolefritidsordning.

9.3 Endring i friskoleloven

I lov 4. juli 2003 nr. 84 om frittstående skolar (friskolelova) forslås følgende endring:

Friskolelova § 5-5 skal lyde:

§ 5-5 Plikt til å samarbeide med barnehagen om overgangen til skolen

Skolen skal samarbeide med barnehagen om barnas overgang fra barnehage til skole. Samarbeidet skal bidra til at barna får en trygg og god overgang.

Skolen skal samordne samarbeidet og utarbeide en plan for overgangen fra barnehage til skole.

10 Forslag til forskriftstekst

I forskrift 16. desember 2005 nr. 1507 om pedagogisk bemanning foreslås følgende endring:

Forskrift om pedagogisk bemanning § 1 skal lyde:

§ 1 Norm for pedagogisk bemanning

Barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk bemanning.

Barnehagen skal minst ha én pedagogisk leder per 14 barn når barna er over tre år og én pedagogisk leder per 7 barn når barna er under tre år. Ett barn til utløser krav om en ny fulltidsstilling som pedagogisk leder. Barn regnes for å være over tre år fra og med august det året de fyller tre år.

Styrerens tid til administrasjon og ledelse skal ikke inngå i beregningen av normen for pedagogisk bemanning.

I barnehager der flertallet av barna har avtalt oppholdstid under 6 timer per dag, skal antall barn omregnes til heltidsekvivalente plasser i beregningen av normen for pedagogisk bemanning.