



STORTINGET

Innst. 319 L

(2017–2018)

Innstilling til Stortinget
fra utdannings- og forskningskomiteen

Prop. 67 L (2017–2018)

Innstilling fra utdannings- og forskningskomiteen om Endringer i barnehageloven mv. (minimumsnorm for grunnbemanning, plikt til å samarbeide om barnas overgang fra barnehage til skole og SFO mv.)

Til Stortinget

Sammendrag

Proposisjonens hovedinnhold

Kunnskapsdepartementet foreslår i proposisjonen endringer i barnehageloven, opplæringsloven og friskoleloven.

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 at kommunen kan gi dispensasjon fra bemanningsnormen for inntil ett år av gangen når særlige hensyn tilsier det. Departementet foreslår at Fylkesmannen er klageinstans for vedtak om dispensasjon.

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 ha hovedansvaret for samarbeidet og utarbeide en plan for barnas overgang.

Departementet foreslår også at det lovfestes et krav om at personer med utenlandske yrkeskvalifikasjoner må dokumentere norskferdigheter for å bli ansatt som styrer eller pedagogisk leder i barnehage. I tillegg foreslår departementet at barnehagetilbudet til barn med behov for alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK) tydeliggjøres i barnehageloven. Forslaget innebærer ikke at det innføres nye rettigheter, men at det presiseres at barn som har behov for ASK, skal få benytte ASK i barnehagen, og at vedtak om spesialpedagogisk hjelp inkluderer nødvendig opplæring i bruk av ASK.

Minimumsnorm for grunnbemanning

I proposisjonenes kapittel 3 omtaler departementet forslaget om å lovfeste et minimumskrav til grunnbemanningen (en bemanningsnorm). Departementet viser til at i NOU 2012:1 Til barnas 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 minimumskrav til barnehagens grunnbemanning. Forslaget om å innføre en bemanningsnorm 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).

Departementet begrunner forslaget med at 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.

Departementet foreslår at det lovfestes et krav om at barnehagene har en grunnbemanning som tilsvarer minimum én ansatt per tre barn under tre år og én an-

satt per seks barn over tre år. Barna skal regnes som over tre år fra og med august det året de fyller tre år.

Departementet foreslår at grunnbemanningen kun skal omfatte årsverk som er avsatt til det ordinære og direkte arbeidet med barna i barnehagen. Dette innebærer at pedagogiske ledere, barne- og ungdomsarbeidere og assistenter som utfører oppgaver innenfor det ordinære barnehagetilbudet, skal regnes med i grunnbemanningen. Den tiden styrer arbeider direkte med barna, kan også tas med i beregningen. Personer som er i barnehagen i praksis eller arbeidstiltak, lærlinger, spesialpedagoger og andre som er å anse som ekstra personale i barnehagen, skal holdes utenfor beregningen.

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. Det tallfestede kravet til grunnbemanningen vil ikke nødvendigvis være oppfylt hele barnehagedagen, men barnehageeier må sørge for at bemanningen til enhver tid er tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet.

Departementet foreslår at barnehagen ikke skal runde oppover til nærmeste hele årsverk, slik som det gjøres i beregningen av pedagognormen. I stedet skal barnehagen beregne prosentvis stillinger for å oppfylle bemanningsnormen. En prosentvis beregning vil etter departementets vurdering sikre noe større fleksibilitet i regelverket.

Departementet foreslår at kommunen kan gi dispensasjon fra bemanningsnormen for inntil ett år av gangen når særlige hensyn tilsier det. En uttalelse fra barnehagens samarbeidsutvalg skal legges ved barnehageeiers søknad om dispensasjon. Departementet foreslår at Fylkesmannen er klageinstans for vedtak om dispensasjon.

Når det gjelder de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget, viser departementet til at den foreslåtte bemanningsnormen i gjennomsnitt er oppfylt og finansiert i kommunale barnehager. I private barnehager er det litt flere barn per voksen enn i de kommunale barnehagene, slik at den foreslåtte bemanningsnormen ikke er oppfylt i de private barnehagene per 2016. Fra 1. januar 2016 har de private barnehagene krav på driftstilskudd som tilsvarer kommunens driftsutgifter i kommunale barnehager. De private barnehagene får dermed driftstilskudd som tilsier at de kan ha en bemanning på tilsvarende nivå som de kommunale barnehagene, uten at det krever økt finansiering fra staten.

Samlet sett vurderte departementet derfor at bemanningsnormen kan innføres uten at det krever økte statlige overføringer. Dette innebærer etter departementets vurdering at det ikke er behov for overgangs-

ordninger. Med forbehold om at Stortinget vedtar den foreslåtte lovendringen, tar departementet sikte på at bemanningsnormen skal tre i kraft 1. august 2018.

Av de 348 høringsinstanser som har uttalt seg om forslaget om å lovfeste en bemanningsnorm, er det 264 instanser som støtter forslaget.

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

Departementet foreslår at det lovfestes en plikt for barnehageeiere og skoleeiere til å samarbeide om barnas overgang fra barnehage til skole og skolefritidsordning (SFO). Departementet viser til at dagens regelverk ikke gir klare regler eller en gjensidig forpliktelse for barnehage og skole når det gjelder samarbeidet om barnas overgang. Departementet mener at å lovfeste 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.

Departementet foreslår at 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 eller for private skoler godkjent etter opplæringsloven § 2-12.

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

Om økonomiske og administrative konsekvenser skriver departementet at forslaget innebærer en ny lov pålagt plikt for barnehageeiere og skoleeiere. De fleste barnehage- og skoleeiere har imidlertid allerede rutiner for barnas overgang fra barnehage til skole, men samarbeidsplikten vil kunne medføre noe økt administrasjon. Departementet anslår på skønnsmessig grunnlag at forslaget medfører økte kostnader for kommunene på om lag 20 mill. kroner. Midlene vil tildeles den enkelte kommune gjennom rammetilskuddet.

Det er 248 høringsinstanser som har uttalt seg om forslaget, og av disse er det 225 instanser som støtter forslaget.

Krav om norskferdigheter for styrer og pedagogisk leder

Departementet foreslår at det lovfestes at for å bli fast eller midlertidig ansatt som styrer eller pedagogisk leder må personer med utenlandske yrkeskvalifikasjo-

ner dokumentere norskferdigheter tilsvarende det som gjelder etter forskrift om opptak til høyere utdanning.

I forskrift om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner for styrer og pedagogisk leder i barnehage fra annen stat er det fastsatt et krav om norskferdigheter for å få yrkeskvalifikasjoner som styrer eller pedagogisk leder godkjent i Norge. Tidligere gjaldt dette kravet for alle personer med utenlandske yrkeskvalifikasjoner som ønsker å utøve yrket som styrer eller pedagogisk leder i Norge. Etter at yrkeskvalifikasjonsloven trådte i kraft 1. januar 2018, gjelder kravet om norskferdigheter kun for personer som ikke er omfattet av yrkeskvalifikasjonsloven. Den nye lovfestingen departementet foreslår, skal sikre at dette kravet også vil gjelde for personer som er omfattet av yrkeskvalifikasjonsloven. Forslaget om å lovfeste et krav om norskferdigheter for å bli ansatt som styrer eller pedagogisk leder vil dermed ikke medføre noen endring sammenlignet med tidligere regulering.

Departementet foreslår at barnehageeier kan godta annen dokumentasjon av norskferdigheter. Barnehageeier kan ikke redusere kravet til nivået på norskferdigheter sammenlignet med de alternative kravene som er listet opp i forslaget til ny bestemmelse.

Departementet foreslår videre at kravet om norskferdigheter ikke skal gjelde personer som har norsk, samisk, svensk eller dansk som førstespråk. Departementet foreslår videre at kravet om norskferdigheter ikke skal gjelde stillinger i barnehager som gir et tilbud på et annet språk enn norsk. I tillegg foreslår departementet at det forskriftsfestes at kommunen kan gi dispensasjon fra kravet om norskferdigheter for inntil ett år av gangen dersom barnehageeier søker om det, stillingen har vært offentlig utlyst og det ikke er søkere som oppfyller kravet om norskferdigheter. Forslaget til endringsforskrift var på høring sammen med lovforslaget og vil tre i kraft samtidig som lovendringen.

Departementet legger til grunn at kravet om norskferdigheter for å bli ansatt som styrer eller pedagogisk leder ikke vil få økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning.

Det er bred støtte i høringen for å lovfeste et krav om norskferdigheter for å bli ansatt som styrer eller pedagogisk leder.

Barnehagetilbud ved behov for alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK)

Departementet foreslår at det presiseres i barnehageloven at barn som helt eller delvis mangler funksjonell tale og har behov for alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK), skal få bruke egnede kommunikasjonsformer og nødvendige kommunikasjonsmidler i barnehagen. Dette innebærer at barnehagen må tilrettelegge for at barna kan få bruke ASK innenfor det ordinære barnehagetilbudet. Slik tilrettelegging krever ikke vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

Departementet foreslår også at det presiseres at spesialpedagogisk hjelp inkluderer nødvendig opplæring i bruk av ASK. Dette innebærer både opplæring i å bruke utstyret barnet trenger for å kommunisere, og opplæring i å kommunisere med eller uten utstyr. Hvilke tiltak den spesialpedagogiske hjelpen skal inneholde for det enkelte barn, vil avhenge av hvilke behov barnet har.

Departementets forslag til presiseringer i barnehageloven innebærer ikke at det innføres nye rettigheter, men er en tydeliggjøring av gjeldende rett. Forslaget vil derfor ikke ha økonomiske eller administrative konsekvenser.

Det er 37 høringsinstanser som har uttalt seg om forslaget om å ha en tydeligere regulering av ASK i barnehageloven. Av disse er det 33 som støtter forslaget.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jorodd Asphjell, Martin Henriksen, Nina Sandberg og Torstein Tvedt Solberg, fra Høyre, Kent Gudmundsen, Turid Kristensen, Marianne Synnes og Mathilde Tybring-Gjedde, fra Fremskrittspartiet, Åshild Bruun-Gundersen og lederen Roy Steffensen, fra Senterpartiet, Marit Arnstad og Marit Knutsdatter Strand, fra Sosialistisk Venstreparti, Mona Fagerås, fra Venstre, Guri Melby, og fra Kristelig Folkeparti, Hans Fredrik Grøvan, viser til proposisjonen. Komiteen avholdt åpen høring i saken 19. april 2018. Komiteen har sendt et brev med spørsmål til statsråd Jan Tore Sanner. Statsrådets svar av 30. april følger som vedlegg til denne innstillingen.

Komiteen vil understreke at gode barnehager er viktig for barn og foreldre, men også for samfunnet i bred forstand. I 2017 gikk 97 pst. av norske barn i alderen tre til fem år i barnehagen, ifølge SSB. Komiteen mener det gjør barnehagen til en viktig del av utdanningssystemet, selv om barnehage er et valgfritt tilbud. Gode barnehager skal gi barn mulighet til å lære og utvikle seg gjennom lek og nysgjerrighet i trygge rammer. Den sosiale kompetansen, språkforståelsen, andre erfaringer og ferdigheter de får i barnehagen, skal gi alle barn et godt grunnlag for et trygt og godt møte med skolen, men ut over dette har barnehagen også en svært viktig rolle som arena for integrering og tidlig innsats.

Minimumsnorm for grunnbemanning

Komiteen vil understreke at nok ansatte med riktig kompetanse er den viktigste kvalitetsfaktoren i barnehagen, og mener innføringen av bemanningsnorm og pedagognorm er viktig for å sikre alle barnehagebarn et godt tilbud. I NOU 2012:1 «Til barnas beste» under-

streket Øie-utvalget behovet for krav til grunnbemanningsnorm i barnehagene og la fram forslag om bemanningsnorm i barnehagen, og komiteen merker seg at regjeringen nå følger opp utvalgets arbeid i forslaget til bemanningsnorm. Fra Øie-utvalget presenterte er sine forslag til bemanningsnorm og pedagognormer er det en samlet barnehagesektor som har stilt seg bak kravene. Komiteen merker seg at forslaget fra regjeringen har vakt stort engasjement blant ansatte, foreldre og barnehageeiere, der høringen viser at det er stor enighet om at det er positivt med en norm, men det kom også en rekke innspill om konsekvenser og bekymringer knyttet til utformingen av regjeringen forslag.

Komiteen merker seg videre at det har blitt løftet fram en diskusjon om at innføringen av bemanningsnormen vil føre til at noen barnehageeiere vil nedprioritere stedlig leder. Komiteen mener god og tilstedeværende ledelse er avgjørende for en trygg og god barnehage for barna og et godt og utviklende arbeidsmiljø for de ansatte. Komiteen legger til grunn at departementet foretar en gjennomgang av regelverket for krav til stedlig leder og tilser at unntaksbestemmelsen er slik at dette ikke benyttes til å redusere kostnader i sektoren.

Komiteen fremmer med denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen gjennomgå regelverket for krav til stedlig leder i barnehager og tilse at unntaksbestemmelsen er slik at den ikke benyttes til å redusere kostnader i barnehagesektoren.»

Komiteen legger også til grunn at regjeringen ved gjennomgang av reguleringen av barnehagesektoren også ser på innretninger i finansieringssystemet som ivaretar et mangfold av barnehager og barnehageeiere. Komiteen mener det i denne sammenheng vil være naturlig å se på hvordan finansieringen ivaretar både antall dager og timer barnehagene har åpent.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Senterpartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti, fremmer med denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen i sitt videre arbeid med regulering av barnehagesektoren se på modeller i finansieringssystemet som så langt som mulig ivaretar et mangfold av barnehager og barnehageeiere, samt reduserer etterslepet i tilskuddsgrunnlaget overfor private barnehager.»

Flertallet mener et nasjonalt minimumskrav til bemanning vil heve kvaliteten i barnehagene, og særlig de barnehagene som i dag har lavest bemanning. Det er likevel slik at sykefraværet i sektoren er høyt, og vikar-

bruk er avgjørende for hvilket antall ansatte som til enhver tid er sammen med barna i barnehagen. Flertallet ber derfor departementet tydeliggjøre forventningene til innkalling av vikarer i kommunale barnehager og at alle relevante kostnader til vikarbruk tas med i regnskapet til kommunene.

Flertallet fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen tydeliggjøre forventningene til innkalling av vikarer i kommunale barnehager og at alle relevante kostnader til vikarbruk tas med i regnskapet til kommunene.»

Et annet flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti, viser til budsjettforlikene de senere årene som har bidratt til å sikre alle familier med ulik økonomi en likere og bedre tilgang til barnehage. Dette flertallet vil trekke frem at utvidet opptaksperiode, innføring av gratis kjernetid og redusert foreldrebetaling er eksempler på dette. Videre vil dette flertallet trekke frem at rammeplanen for barnehagene, og nå oppfølging av en norm for antall pedagoger, bemanningsnorm og andre kvalitetskrav, vil bidra positivt til at alle barnehager i hele landet vil følge et minimum av rammer som bidrar til kvalitet. Dette flertallet vil understreke at innføringen av normene sikrer en nedre grense for bemanning og pedagogtetthet og at barnehageeiere har ansvar for en forsvarlig bemanning gjennom hele åpningstiden. Dette flertallet er kjent med at aktører i barnehagesektoren har ytret behov for noe omstillingstid fra Stortinget fatter vedtak i saken til lovens bestemmelse om bemanningsnorm trer i kraft. Dette flertallet viser til at barnehageloven § 26 fjerde ledd gir departementet lov hjemmel til å fastsette forskrift med overgangsregler, og legger til grunn at denne bestemmelsen gir departementet lov hjemmel til å fastsette overgangsregler ved innføringen. Dette flertallet forutsetter at denne hjemmelen benyttes for å skape en viss fleksibilitet og at barnehageeiere får frem til 1. august 2019 til å følge kravet til minimumsbemanning.

Dette flertallet fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fastsette overgangsregler for bemanningsnorm i barnehagen i forskrift, slik at barnehageeiere har frem til 1. august 2019 til å oppfylle kravet til minimumsbemanning.»

Dette flertallet viser videre til at private barnehager mottar tilskudd på bakgrunn av indeksjusterte regnskapstall som skaper et etterslep på endringer som gjøres i kommunal sektor, med 2 år. Dette flertallet legger til grunn at regjeringen i sitt videre arbeid med

innføring av loven m/forskrifter bidrar til at man i tiden hvor etterslepet eksisterer, har midlertidige beregningsmetoder som medfører at private barnehager så langt som mulig kan motta samme justerte tilskudd som kommunale barnehager ved tilpasninger til nye krav.

Dette flertallet viser til at kommunene i dag fører tilsyn med både offentlige og private barnehager. Tilsyn er et viktig virkemiddel for å bidra til at alle barn får et barnehagetilbud i tråd med loven og tilhørende forskrifter, og skal bidra til at barnet får et tilbud av god kvalitet, uavhengig av hvilken barnehage barnet går i og hvor i landet barnet bor. Dette flertallet er kjent med at kvaliteten på tilsyn kan variere mellom kommunene og at dagens tilsynsorganisering har medført eksempler hvor man ser ulik tilsynspraksis mellom tilsynsmyndighetens egne barnehager og de privatdrevne. Dette flertallet mener det er behov for å gjennomgå tilsynsordningen for barnehagesektoren som ivaretar et uavhengig tilsynssystem, og fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen ved evalueringen av kommunens tilsynsansvar sikre at det etableres et uavhengig tilsynssystem for barnehagesektoren.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti er enig i intensjonen i forslaget, men ønsker en grundigere behandling av saken og ber derfor om at regjeringen legger fram en sak om tilsyn i barnehagesektoren for Stortinget.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti, viser videre til at barnehageeiere har påpekt at de nye kravene vil skape økonomiske utfordringer. I denne forbindelse legger flertallet til grunn at regjeringen kommer tilbake til Stortinget med informasjon om status for gjennomføring av bemanningsnormen og de merkostnader for både offentlige og private barnehageeiere som sikrer at normen oppfylles i alle barnehager. Flertallet vil særlig peke på behovet for en bærekraftig økonomi i de små private barnehagene ved innføring av normen. Flertallet vil følge innføringen av normer i barnehagesektoren tett og fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget våren 2019 og våren 2020 med informasjon om hvordan innføringen av bemanningsnormen og skjerpet pedagognorm har påvirket pedagogtettheten og voksensettetheten i barnehagene.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Ven-

streparti viser til at bemanningsnormen har skapt stort engasjement blant både foreldre og ansatte gjennom foreldreopprøret og barnehageopprøret, og har merket seg innspillene som har kommet. Disse medlemmer vil understreke at norske barnehager i hovedsak gir barn et trygt, godt og forsvarlig tilbud, men er enig i at en god bemanningsnorm er viktig for å sikre alle barn et godt barnehagetilbud. Disse medlemmer viser til at regjeringen på nåværende tidspunkt ikke har sørget for at det foreligger et nødvendig kunnskapsgrunnlag for å behandle flere av problemstillingene foreldre og ansatte reiser.

Disse medlemmer mener derfor det er avgjørende at normen evalueres for å etterse at kommuner og private eiere tar normen i bruk etter intensjonen, og for å sikre et kunnskapsgrunnlag som kan bidra til å avgjøre hva slags endringer som eventuelt bør gjøres for å sikre at normen blir et godt kvalitetsverktøy. Disse medlemmer mener en slik evaluering gjerne kan skje gjennom en følgegruppe eller tilsvarende evaluering av partene, foreldre og barnehageeier.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen iverksette en evaluering av normen, som ferdigstilles senest innen to år etter ikrafttredelse, som skal bidra til at kommuner og private eiere tar normen i bruk etter intensjonen og gi et kunnskapsgrunnlag som kan bidra til å avgjøre hva slags endringer som eventuelt bør gjøres for å sikre at normen blir et godt kvalitetsverktøy.»

Disse medlemmer viser til tydelige tilbakemeldinger fra KS og mange kommuner om at de korte tidsfristene, manglende finansiering og at normen innføres midt i et budsjettår uten mulighet til å planlegge kommunebudsjetter på en god måte, gjør gjennomføringen i hver enkelt barnehage krevende. Situasjonen er særlig utfordrende for de private barnehagene som ligger i de til sammen 141 kommunene som ikke oppfylte normen i 2016 og/eller 2017. Dette er fordi private barnehager mottar sine tilskudd basert på det tilskuddet kommunens egne barnehager mottok to år tidligere. Disse medlemmer er særlig bekymret for de minste og ideelle barnehagene, som har aller dårligst forutsetninger for å gjennomføre de nye kravene uten finansiering, og frykter konsekvensen kan bli at mange små og ideelle barnehager må legge ned, selge til kommersielle barnehagekjeder eller ty til utstrakt bruk av dispensasjoner. Disse medlemmer mener at barn bør ha lik rett til økt voksensettethet uavhengig av barnehagens eierform.

Disse medlemmer viser videre til at statsråden ikke har tatt initiativ til å skaffe oppdaterte tall om barns oppholdstid i barnehagen, og i svaret til komiteen

viser til en undersøkelse fra 2011. Disse medlemmer mener det er behov for oppdaterte tall om barns faktiske oppholdstid for å kunne tilpasse normen best mulig til faktisk oppholdstid. Det bør også vurderes om en ny barnetilsynsundersøkelse også skal se på når på dagen barna oppholder seg i barnehagen.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen gjennomføre en ny barnetilsynsundersøkelse for å få oppdatert informasjon om barnas oppholdstid i barnehagen og når i løpet av barnehagedagen barna oppholder seg i barnehagen, og vurdere behovet for endringer i bemanningsnormen knyttet til dette.»

Barne- og ungdomsarbeidernes kompetanse er viktig i barnehagene, og for disse medlemmer er det et mål å øke andelen dyktige fagarbeidere i barnehagene. Forskere fra Fafo påpekte i rapportene «Kompetanse for kvalitet i arbeid med barn og unge» fra 2015 og «Gjør fagbrevet en forskjell» fra 2017 at barne- og ungdomsarbeideres kompetanse kan brukes bedre i barnehagene og at det mangler en strategi for bruk av deres fagkompetanse.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen legge frem et forslag om opptrapping til krav om at 50 pst. av de ansatte skal være barnehagelærere og minimum 25 pst. skal være fagarbeidere.»

Disse medlemmer viser til proposisjonen, der regjeringen foreslår at læringer ikke telles med i grunnbemanningen når bemanningsnormen skal oppfylles. Disse medlemmer vil understreke at med den pressede økonomiske situasjonen regjeringens forslag til bemanningsnorm setter mange barnehager i på kort sikt, er det regjeringens ansvar å sørge for at dette ikke går ut over antallet læreplasser i barne- og ungdomsarbeiderfaget.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sørge for at kravet om at læringer ikke skal kunne brukes i grunnbemanningen i barnehagene, ikke fører til redusert inntak av læringer i sektoren.»

Finansieringssystemene er nasjonale myndigheters viktigste verktøy for å legge til rette for god kvalitet for barna og gode arbeidsvilkår i alle barnehager. Disse medlemmer mener innføringen av de nye kravene i bemanningsnorm og pedagognorm gir grunnlag for å gjennomgå finansieringssystemene for barnehager,

både finansieringen til kommunene og for private barnehager. Disse medlemmer vil også peke på at den siste tiden har vært stor oppmerksomhet rundt at kommersielle private barnehageeiere henter ut stor profitt og tar stor økonomisk risiko i offentlig finansiert barnehagedrift. Disse medlemmer viser til behandlingen av Dokument 8:18 S (2017–2018) og mener en gjennomgang av finansieringssystemet også bør omfatte problemstillingene opposisjonen løftet fram i behandlingen av saken. Disse medlemmer mener finansieringssystem og tilsyn må sees i sammenheng, og mener derfor en gjennomgang også bør omfatte tilsyn.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen gjennomgå finansieringssystemet for private og kommunale barnehager.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti fremmer videre følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen vurdere innføring av flere sanksjonsmuligheter ved brudd på barnehageloven og bemanningsnormen, ut over midlertidig eller varig stenging av barnehagen.»

Disse medlemmer viser til at disse partiene lenge har jobbet for innføring av en bemanningsnorm i barnehagen som sikrer at barna møter mange nok kompetente ansatte, og som bidrar til at barna møter de samme kjente og trygge voksne i barnehagen hver dag. Nok ansatte med riktig kompetanse er den viktigste faktoren for god kvalitet i barnehagen. Derfor er det bred støtte for bemanningsnorm og pedagognorm i barnehagesektoren. Disse medlemmer registrerer at regjeringens utforming av bemanningsnorm og manglende svar på innspillene som kom i høringsrundten høsten 2017, har skapt unødvendig uro blant foreldre, ansatte, kommuner og private barnehageeiere.

Disse medlemmer mener likevel bemanningsnorm bør vedtas nå. Disse medlemmer vil understreke at innføringen av normen er et viktig første steg som det er regjeringens ansvar å følge opp med ressurser, regelverk og andre nødvendige endringer for at normen skal bli en realitet for barn i alle barnehager.

Disse medlemmer har merket seg at mange av spørsmålene som ble reist da regjeringens forslag ble sendt på høring før lovforslaget ble fremmet, ikke ble tilstrekkelig besvart, og derfor ble stilt på nytt da utdannings- og forskningskomiteen hadde høring om forslaget til endringer i barnehageloven. Disse medlemmer viser til at kunnskapsministeren bare delvis svarte på utdannings- og forskningskomiteens 32 spørsmål om forslaget til bemanningsnorm. Dette gir Stortinget

et mer krevende utgangspunkt for å finne konkrete og gode løsninger på mange av bekymringene og utfordringene som reises.

Disse medlemmer viser til at Stortinget den 24. november 2015 vedtok følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen legge fram en plan for innfasingen av en bemanningsnorm, der det vurderes om krav om 50 pst. barnehagelærere bør være en del av planen.», jf. Innst. 47 S (2015–2016).

Her fremmet også Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fjerne kommunens mulighet til å gi varige dispensasjoner fra dagens krav om barnehagelærerutdanning for pedagogiske ledere.»

Disse medlemmer vil påpeke at regjeringen ikke har fulgt opp vedtaket om å legge fram en plan som kunne sikret kommuner og private barnehager mer forutsigbarhet og handlingsrom til å innføre normen på en god måte, og i stedet gir barnehageeierne svært kort tid på å innføre normen.

Disse medlemmer vil understreke at det er regjeringens ansvar å sikre at bemanningsnormen gjennomføres på en forsvarlig måte, og fremmer forslag om at regjeringen må sørge for at det kommer på plass en overgangsordning for private barnehager, særlig rettet inn mot de små og ideelle barnehagene, til og med 2020, samt at kommunene kompenseres slik at de er bedre i stand til å gjennomføre endringene allerede fra høsten 2018.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen innføre en overgangsordning for private barnehager, særlig rettet inn mot de små og ideelle barnehagene, til og med 2020, samt at kommunene kompenseres slik at de er bedre i stand til å gjennomføre endringene allerede fra høsten 2018.»

Disse medlemmer viser til at regjeringen foreslår at bemanningsnormen i barnehagene skal oppfylles med prosentvis stillingsbrøker, og er bekymret for at dette vil kunne føre til økt bruk av deltid i barnehagesektoren. Disse medlemmer har merket seg statsrådens presisering om at prosentvis oppfylling av normen ikke skal føre til økt bruk av deltid, og forventer at regjeringen følger utviklingen tett. En av de viktigste begrunnelsene for å innføre en bemanningsnorm er at barna skal møte kjente, trygge voksne i barnehagen gjennom uka, derfor vil økt bruk av deltid i barnehagesektoren være en negativ utvikling både for barn og ansatte. Disse medlemmer mener bemanningsnormen fortrinnsvis må oppfylles ved å øke eksisterende stillingsbrøker i barnehager, og mener regjeringen må

uttrykke en tydelig forventning om dette overfor kommunene og private barnehager.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen presisere overfor kommunene at normen fortrinnsvis skal oppfylles gjennom å øke allerede eksisterende stillinger, og iverksette tiltak for å øke andelen heltidsstillinger i barnehagesektoren.»

«Stortinget ber regjeringen tydeliggjøre barnehageovens definisjon av hva som regnes som «tilstrekkelig bemanning for pedagogisk virksomhet», slik at det sikres reell effekt av normen, og gjøre tilsyn enklere for kommuner og fylkesmann.»

«Stortinget ber regjeringen foreslå tiltak som strammer inn på manglende vikarbruk ved fravær.»

Disse medlemmer vil understreke at åpningstider som samsvarer med foreldres deltakelse i arbeidslivet og ulike behov, også er viktig. Ifølge tall fra Utdanningsdirektoratet er det store variasjoner i åpningstider mellom barnehager, og disse medlemmer mener at lovens krav om tilstrekkelig bemanning for pedagogisk virksomhet er for utydelig til å håndheves på en god måte, og at dette bør presiseres i regelverket. Videre er disse medlemmer særlig bekymret for barnehager der bemanningen spres utover særlig lange åpningstider. Disse medlemmer mener det bør innføres særskilt krav til bemanning for barnehager med lange åpningstider, eksempelvis over 10,5 timer.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen innføre et særskilt krav til bemanning for barnehager med særlig lange åpningstider, eksempelvis åpningstider på over 10,5 timer per dag.»

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at spørsmålet om innføring av en bemanningsnorm i barnehagene lenge har vært etterspurt fra foreldre og ansatte i barnehagen og etterlyst fra opposisjonen på Stortinget. Det er derfor etter disse medlemmers oppfatning overraskende at regjeringen har fremmet en proposisjon som er lite forberedt og mangelfullt utredet. Til tross for sterke innvendinger i høringsrunden har regjeringen allikevel valgt å overse vektige innspill og behov for justeringer for å sikre en vellykket innføring. Disse medlemmer viser til at selv om de fleste kommunene har uttalt seg positivt til innføring av bemanningsnorm, så har de aller fleste gjort dette under klar forutsetning om statlig fullfinansiering. Det samme

gjelder de private barnehageeierne. Barnehageeierne har i sine høringsuttalelser også pekt på behovet for tid til tilpassing. Disse medlemmer vil understreke at debatten ikke dreier seg om for eller imot en bemanningsnorm, men å foreta de nødvendige justeringer som sikrer at en bemanningsnorm vil fungere etter intensjonen og at en ikke risikerer å svekke barnehagetilbudet.

Disse medlemmer viser til proposisjonen og merker seg at regjeringen mener at bemanningsnormen er finansiert og at det ikke er behov for økte bevilgninger. Dette står i skarp kontrast til rekken av innspill fra barnehagesektoren som er formidlet til departementet gjennom høringsrunden, og til komiteen i det påfølgende komitéarbeidet. Disse medlemmer har merket seg at KS i brev datert allerede 10. november 2017 har dokumentert at pedagog- og bemanningsnormene vil være underfinansiert med omtrent 1 mrd. kroner i 2020/2021 om ikke finansieringen økes. Slik disse medlemmer oppfatter det, har ikke Kunnskapsdepartementet tatt høyde for den samlede effekten av pedagog- og bemanningsnormen når det gjelder behovet for nye årsverk i barnehagene, verken i kommunale eller private barnehager. Gjennom å stille en rekke oppfølgingsspørsmål til Kunnskapsdepartementet har komiteen forsøkt å bringe klarhet i de samlede økonomiske konsekvensene av forslagene i proposisjonen. Disse medlemmer er ikke beroliget av de svarene som er kommet, og registrerer at det fortsatt er et stort sprik mellom departementets beregninger og beregningene som kommune og de private barnehageaktørene legger til grunn.

Disse medlemmer mener det er feil å kompensere barnehageeierne ut fra nasjonale gjennomsnitt i kommunale barnehager, og mener bemanningsnormen må kompenseres ut fra kostnadsbehovet på kommunenivå.

Dersom intensjonen med bemanningsnormen og pedagognormen skal kunne realiseres, mener disse medlemmer det vil være avgjørende å sikre kommunene og de private barnehagene full finansiering av merkostnadene fra den dagen en ny bemanningsnorm skal gjelde fra. Dersom normene underfinansieres, vil barnehageeierne tvinges til å dekke merbehovet ved å redusere utgifter i sektoren som ikke er lovregulert. Dette vil kunne føre til lavere kvalitet i barnehagetilbudet, dårligere arbeidsforhold for ansatte, og i ytterste konsekvens nedleggelse av barnehager – stikk i strid med intensjonen bak bemanningsnormen.

Med en uavklart situasjon kun tre måneder før forelått ikrafttredelse mener komiteens medlemmer fra Senterpartiet det vil være uansvarlig å presse fram en iverksettelse.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen foreta en fullstendig kostnadsanalyse og komme tilbake til Stortinget i forbindelse med statsbudsjettet for 2019 med forslag som sikrer at pedagog- og bemanningsnormene fullfinansieres på kommunenivå ved ikrafttredelse.»

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at tilskudd til private barnehager fastsettes på bakgrunn av to år gamle regnskapstall fra kommunene. Som følge av en toårs forsinkelse fra kostnadene økes i de kommunale barnehagene til dette gir seg utslag i høyere tilskuddsatser i private barnehager, pålegges de private barnehagene å finansiere mellomliggende selv i en toårsperiode. De private barnehagene, særlig de små, viser til at dette er krevende. Disse medlemmer viser til at dersom dette videreføres ved innføringen av bemanningsnormen slik regjeringen har forutsatt, så vil eventuell differanse i tilskuddene forsinkes i inntil 2,5 år. Dette utgjør en stor usikkerhet og belastning for nær alle private barnehager. Små privateide barnehager er spesielt utsatt.

Med innføring av ny pedagognorm og bemanningsnorm er disse medlemmer bekymret for at effektene av dette forsterkes. Derfor mener disse medlemmer at det må lages overgangsordning på samme måte som for pedagognormen, som sikrer at private barnehager i gjennomsnitt er finansiert frem til de kommunale regnskapene inkluderer kostnadene ved innføringen av nye normer.

Disse medlemmer har merket seg at en rekke høringsinstanser, herunder KS og PBL, har satt spørsmålstegn ved den foreslåtte dispensasjonsadgangen som regjeringen foreslår. Siden det ikke er satt krav til utdanning til stillinger ut over pedagognormen, og at barnehageeierne opplyser at de ikke opplever utfordringer med å rekruttere egnede ansatte til denne type stillinger, så synes det ikke behov for en slik dispensasjonsadgang. Disse medlemmer mener en konsekvens ved iverksettelse fra 1. august 2018 vil være et utbredt behov for dispensasjon, noe som verken gagnar barn, barnefamilier eller kommunenes samlede forvaltning av barnehagene.

Disse medlemmer fremmer derfor følgende forslag:

«Barnehageloven § 18 skal lyde:

«§ 18 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 bar-

na er over tre år. Barn skal regnes for å være over tre år fra og med august det året de fyller tre år.»

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet viser til at det er en rekke uavklarte spørsmål knyttet til finansiering, som gjør det vanskelig for barnehagene å foreta de nødvendige disposisjoner innen 1. august 2018. Disse medlemmer mener det vil være uansvarlig å iverksette innføringen av en bemanningsnorm allerede 1. august 2018 før finansieringen er klar. Disse medlemmer mener at ikrafttreddelsen må utsettes, slik at kommuner og private barnehageeiere gis tilstrekkelig tid til å foreta nødvendige tilpasninger og ansettelser.

Disse medlemmer foreslår følgende:

«Stortinget ber regjeringen utsette iverksettelsen av bemanningsnormen til 1. august 2019. Det innføres en overgangsordning for private barnehager til og med 2020.»

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti vil vise til at den rødgrønne regjeringen i 2013 foreslo innføringen av et minimumskrav til grunnbemanning i tråd med Barnehagelovutvalgets anbefalinger, og med utgangspunkt i bemanningen i barnehagene i 2011 viste beregninger at kostnadene anslagsvis ville være på 830 mill. kroner. Ifølge Utdanningsdirektoratet (Utdanningsspeilet 2016) har personaltettheten økt svakt siden 2011, men det vises til relativt store variasjoner mellom kommunene. Der den rødgrønne regjeringen var innforstått med at innføringen av en nasjonal norm skulle kompensere barnehagene for økte utgifter, så har de borgerlige partiene ikke lagt en eneste krone på bordet.

Dette medlem vil påpeke at det i flere år har vært stor tverrpolitisk enighet om å innføre en nasjonal bemanningsnorm, noe foreldre og ansatte har ventet på i flere år. Da er det, etter dette medlems syn, oppsiktsvekkende at når forslaget omsider blir fremmet for Stortinget, så blir det møtt med massiv kritikk fra alle hold. Dette vitner om dårlig politisk håndverk fra regjeringens side. Dette medlem mener det er på høy tid at det innføres en bemanningsnorm, og vil også vise til at dette har vært en varslet reform som både kommunene og de private barnehageeierne over lang tid har kunnet forberede seg til. Likevel mener dette medlem at regjeringen ikke har gjort nok for å legge til rette for en god implementering i barnehagesektoren, og at det er kritikkverdig at regjeringen ikke er villige til å finansiere det en slik reform koster. Dette medlem er dessuten enig med ansatte og foreldre i at regjeringens forslag er et absolutt minimum, og derfor vil Sosialistisk Venstreparti i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2019 foreslå ytterligere styrking, blant annet ved å:

- Stille krav om at minimum 50 pst. av de ansatte skal være barnehagelærere og minimum 25 pst. skal være fagarbeidere.
- At forholdstallet mellom barn og ansatte ikke skal beregnes prosentvis, men ved å runde oppover til nærmeste hele årsverk.
- Stille krav om ekstra årsverk ved lang åpningstid.

Dette medlem ser ingen gode grunner til at det skal gis dispensasjonsadgang til grunnbemanningsnormen. At det kan gis dispensasjon dersom det foreligger «særlige hensyn» og at kommunen skal vurdere hva særlige hensyn kan være, åpner for høy grad av skjønnsmessige vurderinger. Slike vurderinger vil kunne medføre ulikheter i barnehagetilbudet mellom kommuner og bydeler. På denne bakgrunn vil dette medlem fremme forslag om at denne formuleringen tas ut av lovteksten slik den nå er fremmet fra regjeringens side.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti viser til at både Kommunenes Sentralforbund (KS) og de Private Barnehagers Landsforbund (PBL) gir tilbakemelding om at bemanningsnormen ikke er fullfinansiert for alle barnehager i landet. Dette medlem merker seg at en undersøkelse gjort av PBL viser at 25 pst. av barnehagene med mindre enn fem årsverk sier at de ikke har økonomiske forutsetninger for videre drift ved innføring av denne normen. Dette medlem viser til at etterslepet i finansieringssystemet gir de private barnehagene en særlig utfordring.

Dette medlem mener det er behov for en plan for hvordan kostnadene til bemanningsnormen skal dekkes i alle landets barnehager. En slik plan bør gå over inneværende budsjettår og de kommende to årene for å sikre at de private barnehagene ikke rammes uforholdsmessig hardt på grunn av etterslepet i finansieringssystemet. Dette medlem mener at denne planen dermed må inneholde en overgangsordning for de private barnehagene, som særlig tar hensyn til de minste barnehagene.

Dette medlem vil videre peke på at en plan for å dekke merkostnadene ved innføring av bemanningsnorm må innrettes slik at den ikke belønner kommuner som fram til nå ikke har prioritert å bruke tildelte midler til økt bemanning, men sikre at normen kan innføres i overgangsperioden fram til 1. august 2019 over hele landet. Dette medlem mener at midlene som kommunene tildeles gjennom denne planen, skal fordeles mellom kommuner ut fra antall barn kommunen har i barnehagen i overgangsperioden, for så å legges inn i rammen.

Dette medlem forutsetter at regjeringen går i dialog med KS og PBL for gjennomføring av bemanningsnormen og utforming av detaljene i overgangsord-

ningen for de private barnehagene og dekking av merkostnadene for sektoren.

Dette medlem fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake i statsbudsjettet for 2019 med en plan for gjennomføring av bemanningsnormen som inneholder dekning av merkostnader for både offentlige og private barnehageeiere, og som sikrer at normen oppfylles i alle barnehager i løpet av overgangsordningen med varighet fram til 1. august 2019. Planen skal innrettes med sikte på en rettferdig fordeling mellom kommunene og bærekraftig økonomi i de små private barnehagene ved innføring av normen.»

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

Komiteen viser til at en god overgang fra barnehage til skole og skolefritidsordning er viktig for å gi barn en trygg og god skolestart og legger til rette for trivsel, læring og positive skoleopplevelser. Komiteen viser til at selv om mange kommuner har gode rutiner i dag, er det også stor variasjon, og komiteen er derfor positiv til at en plikt til samarbeid kan bidra til å sikre alle barn en god overgang.

Krav om norskferdigheter for styrer og pedagogisk leder

Komiteen vil understreke at barnehagen skal gi et godt tilbud til alle barn, og at bruk av alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK) i barnehagen er viktig for å kunne gi også barn som helt eller delvis mangler tale, et godt og inkluderende tilbud. Komiteen er positiv til at retten til ASK presiseres i barnehageloven.

Barnehagetilbud ved behov for alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK)

Komiteen viser til at barnehagen er en viktig språkarena for barn, og at det derfor er viktig med et godt språkmiljø i barnehagen, og herunder kan styrers norskferdigheter være viktig. Videre viser komiteen til at styrer har en viktig rolle som overordnet ansvarlig for kontakten mellom barnehage og hjem, og at gode norskferdigheter er en viktig forutsetning for å kunne imøtekomme alle foreldre på en god måte.

Forslag fra mindretall

Forslag fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen iverksette en evaluering av normen, som ferdigstilles senest innen to år etter

ikrafttredelse, som skal bidra til at kommuner og private eiere tar normen i bruk etter intensjonen og gi et kunnskapsgrunnlag som kan bidra til å avgjøre hva slags endringer som eventuelt bør gjøres for å sikre at normen blir et godt kvalitetsverktøy.

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen gjennomføre en ny barneetilsynsundersøkelse for å få oppdatert informasjon om barnas oppholdstid i barnehagen og når i løpet av barnehagedagen barna oppholder seg i barnehagen, og vurdere behovet for endringer i bemanningsnormen knyttet til dette.

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen legge frem et forslag om opptrapping til krav om at 50 pst. av de ansatte skal være barnehagelærere og minimum 25 pst. skal være fagarbeidere.

Forslag 4

Stortinget ber regjeringen sørge for at kravet om at læringer ikke skal kunne brukes i grunnbemanningen i barnehagene, ikke fører til redusert inntak av læringer i sektoren.

Forslag 5

Stortinget ber regjeringen gjennomgå finansieringssystemet for private og kommunale barnehager.

Forslag fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 6

Stortinget ber regjeringen vurdere innføring av flere sanksjonsmuligheter ved brudd på barnehageloven og bemanningsnormen, ut over midlertidig eller varig stenging av barnehagen.

Forslag 7

Stortinget ber regjeringen innføre en overgangsordning for private barnehager, særlig rettet inn mot de små og ideelle barnehagene, til og med 2020, samt at kommunene kompenseres slik at de er bedre i stand til å gjennomføre endringene allerede fra høsten 2018.

Forslag 8

Stortinget ber regjeringen presisere overfor kommunene at normen fortrinnsvis skal oppfylles gjennom å øke allerede eksisterende stillinger, og iverksette tiltak for å øke andelen heltidsstillinger i barnehagesektoren.

Forslag 9

Stortinget ber regjeringen tydeliggjøre barnehagelovens definisjon av hva som regnes som «tilstrekkelig bemanning for pedagogisk virksomhet», slik at det sik-

res reell effekt av normen, og gjøre tilsyn enklere for kommuner og fylkesmann.

Forslag 10

Stortinget ber regjeringen foreslå tiltak som strammer inn på manglende vikarbruk ved fravær.

Forslag 11

Stortinget ber regjeringen innføre et særskilt krav til bemanning for barnehager med særlig lange åpningstider, eksempelvis åpningstider på over 10,5 timer per dag.

Forslag fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 12

Barnehageloven § 18 skal lyde:

§ 18 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.

Forslag fra Senterpartiet:

Forslag 13

Stortinget ber regjeringen foreta en fullstendig kostnadsanalyse og komme tilbake til Stortinget i forbindelse med statsbudsjettet for 2019 med forslag som sikrer at pedagog- og bemanningsnormene fullfinansieres på kommunenivå ved ikrafttredelse.

Forslag 14

Stortinget ber regjeringen utsette iverksettelsen av bemanningsnormen til 1. august 2019. Det innføres en overgangsordning for private barnehager til og med 2020.

Forslag fra Kristelig Folkeparti:

Forslag 15

Stortinget ber regjeringen komme tilbake i statsbudsjettet for 2019 med en plan for gjennomføring av bemanningsnormen som inneholder dekning av merkostnader for både offentlige og private barnehageeiere, og som sikrer at normen oppfylles i alle barnehager i løpet av overgangsordningen med varighet fram til 1. august 2019. Planen skal innrettes med sikte på en rettferdig fordeling mellom kommunene og bærekraftig økonomi i de små private barnehagene ved innføring av normen.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding A fremmes av en samlet komité, med unntak av § 18 tredje og fjerde ledd, som fremmes av flertallet, komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti.

Komiteens tilråding B romertall I fremmes av en samlet komité.

II og III fremmes av Høyre, Fremskrittspartiet, Senterpartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti.

IV, V og VI fremmes av Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og råder Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

A.

vedtak til lov

om endringer i barnehageloven mv. (minimumsnorm for grunnbemanning, plikt til å samarbeide om barnas overgang fra barnehage til skole og SFO mv.)

I

I lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa gjøres følgende endringer:

§ 2-12 tredje ledd skal lyde:

For private grunnskolar gjeld også §§ 2-2, 2-5 første, andre, tredje og sjette ledd, 2-11, 8-2, 9-1, 9-2, 9-3, 9-4, 9-5, 9-6, kapittel 9 A, §§ 10-1, 10-2, 10-6, 10-6a, 10-9, 11-1, 11-2, 11-4, 11-7, 11-10, 13-3b, 13-5, 13-7a, 13-10, 14-1, 14-4, 15-3 og 15-4.

Ny § 13-5 skal lyde:

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

Skolen skal samarbeide med barnehagen om barna sin overgang frå barnehage til skole og skolefritidsordning. Samarbeidet skal bidra til at barna får ein trygg og god overgang.

Skoleeigaren har hovudansvaret for samarbeidet og skal utarbeide ein plan for overgangen frå barnehage til skole og skolefritidsordning.

II

I lov 4. juli 2003 nr. 84 om frittstående skolar skal ny § 5-5 lyde:

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

Skolen skal samarbeide med barnehagen om barna sin overgang frå barnehage til skole. Samarbeidet skal bidra til at barna får ein trygg og god overgang.

Skoleeigaren har hovudansvaret for samarbeidet og skal utarbeide ein plan for overgangen frå barnehage til skole.

III

I lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager gjøres følgende endringer:

Ny § 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. opplæringslova § 13-5 og friskolelova § 5-5. Samarbeidet skal bidra til at barna får en trygg og god overgang.

§ 17 tredje ledd oppheves.

Nåværende § 17 fjerde ledd blir nytt tredje ledd.

Ny § 17 a skal lyde:

§ 17 a Pedagogisk bemanning

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

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.

§ 18 skal lyde:

§ 18 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.

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

Kommunens vedtak etter tredje ledd kan påklages til fylkesmannen.

Ny § 18 b skal lyde:

§ 18 b Krav om norskferdigheter for personer med utenlandske yrkeskvalifikasjoner som styrer eller pedagogisk leder

For å bli fast eller midlertidig ansatt som styrer eller pedagogisk leder, må personer med utenlandske yrkeskvalifikasjoner dokumentere norskferdigheter ved å ha

- gjennomført og bestått opplæring i norsk på videregående skole
- bestått eksamen fra trinn 3 i norsk for utenlandske studenter ved universitetene
- bestått eksamen fra 1-årig høghskolestudium i norsk språk og samfunnskunnskap for utenlandske studenter
- bestått test i norsk – Høyere nivå (Bergenstesten), eller ha
- avlagt norskprøve og oppnådd nivå B2 på delprøvene i skriftlig framstilling, leseforståelse, lytteforståelse og muntlig kommunikasjon.

Barnehageeier kan godta annen dokumentasjon av norskferdigheter.

Kravet om norskferdigheter gjelder ikke for personer som har norsk, samisk, svensk eller dansk som førstespråk. Kravet om norskferdigheter gjelder heller ikke for stillinger i barnehager som gir et tilbud på et annet språk enn norsk.

Departementet kan gi forskrift om dispensasjon fra kravet om norskferdigheter.

§ 19 i skal lyde:

§ 19 i Barn med behov for alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK)

Barn som helt eller delvis mangler funksjonell tale og har behov for alternativ og supplerende kommunikasjon, skal få bruke egnede kommunikasjonsformer og nødvendige kommunikasjonsmidler i barnehagen.

Spesialpedagogisk hjelp etter § 19 a inkluderer nødvendig opplæring i bruk av alternativ og supplerende kommunikasjon.

Nåværende § 19 i blir ny § 19 j.

IV

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

B.

I

Stortinget ber regjeringen gjennomgå regelverket for krav til stedlig leder i barnehager, og tilse at unntaksbestemmelsen er slik at den ikke benyttes til å redusere kostnader i barnehagesektoren.

II

Stortinget ber regjeringen i sitt videre arbeid med regulering av barnehagesektoren se på modeller i finansieringssystemet som så langt som mulig ivaretar et mangfold av barnehager og barnehageeiere, samt reduserer etterslepet i tilskuddsgrunnlaget overfor private barnehager.

III

Stortinget ber regjeringen tydeliggjøre forventningene til innkalling av vikarer i kommunale barnehager og at alle relevante kostnader til vikarbruk tas med i regnskapet til kommunene.

IV

Stortinget ber regjeringen fastsette overgangsregler for bemanningsnorm i barnehagen i forskrift,

slik at barnehageeiere har frem til 1. august 2019 til å oppfylle kravet til minimumsbemanning.

V

Stortinget ber regjeringen ved evalueringen av kommunens tilsynsansvar sikre at det etableres et uavhengig tilsynssystem for barnehagesektoren.

VI

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget våren 2019 og våren 2020 med informasjon om hvordan innføringen av bemanningsnormen og skjerpet pedagognorm har påvirket pedagogtetteten og voksentettheten i barnehagene.

Oslo, i utdannings- og forskningskomiteen, den 22. mai 2018

Roy Steffensen

leder

Martin Henriksen

ordfører

VEDLEGG**Brev fra Kunnskapsdepartementet v/statsråd Jan Tore Sanner til utdannings- og forskningskomiteen, datert 30. april 2018****Svar på spørsmål vedrørende Prop. 67 L (2017–2018)**

Jeg viser til brev av 23. april 2018, der Utdannings- og forskningskomiteen stiller 32 spørsmål vedrørende Prop. 67 L (2017–2018) *Endringer i barnehageloven mv. (minimumsnorm for grunnbemanning, plikt til å samarbeide om barnas overgang fra barnehage til skole og SFO mv.)*. Jeg vil i det følgende besvare komiteens spørsmål.

Svarene er basert på det datagrunnlaget departementet sitter på og med de begrensninger som fristen skaper.

1) *Hva vil merkostnaden være om beregningen av foreslått bemanningsnorm ikke knyttes til prosentvis stillinger, men i stedet rundes oppover til nærmeste hele årsverk?*

Svar:

Bemanningsnormen, slik den er foreslått i Prop. 67 L (2017–2018), er oppfylt i kommunale barnehager på nasjonalt nivå. Regjeringen mener derfor at bemanningsnormen er fullfinansiert. Kunnskapsdepartementet har kostnadsberegnet kompensasjonen til kommunene som følge av innføringen av bemanningsnormen i tråd med Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder om *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner*. I veilederen heter det at "ved oppgave- og regelendringer med økonomiske konsekvenser for kommunesektoren skal kommunene tilføres eller trekkes midler i rammetilskuddet, i samsvar med anslåtte merutgifter eller innsparinger for kommunene eller fylkeskommunene samlet".

Regjeringens forslag til bemanningsnorm følger samme prinsipper og forholdstall som i NOU 2012:1 *Til barnas beste* og den forrige regjeringens Meld. St. 24 (2012–2013) *Framtidens barnehage*. I stortingsmeldingen om framtidens barnehage ble kompensasjonen til kommunene beregnet på samme måte som den nåværende regjeringen har gjort; det ble tatt utgangspunkt i nasjonale gjennomsnittstall og årsverksbehovet ble beregnet på nasjonalt nivå. Både våre og den forrige regjeringens beregninger er gjort i tråd med veilederen for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner.

For å kunne svare på spørsmålet, forutsettes det beregninger på barnehavenivå, det vil si for hver enkelt av de om lag 6 000 barnehagene, og at tallene aggregeres opp til kommunalt og nasjonalt nivå. Beregninger på et så detaljert nivå bryter med prinsippene og beregningsmetodene som har ligget til grunn for arbeidet med bemanningsnormen siden 2012. Departementet har derfor ikke gjort slike beregninger. Vi vil imidlertid

viser til at KS har regnet på noe av det komiteen spør om, jf. notat til komiteen datert 10. november 2017 (saksnr. 17/00926-4). Departementet har ikke kvalitetssikret beregningene fra KS.

2) *Hva vil det koste dersom den foreslåtte bemanningsnormen fullt ut skal kompensere de kommunene som pr. dags dato ikke innfrir normen?*

Svar:

Jeg viser til svar på spørsmål nr. 1.

3) *Hva vil det koste dersom den foreslåtte bemanningsnormen fullt ut skal kompensere de kommunale barnehagene som pr. dags dato ikke innfrir normen?*

Svar:

Jeg viser til svar på spørsmål nr. 1.

4) *Hva vil det koste dersom den foreslåtte bemanningsnormen fullt ut skal kompensere de kommunale barnehagene som ikke innfrir normen, og der det legges til grunn at det ikke skal skje en omfordeling av ressurser fra en barnehage som har høyere bemanningstetthet enn normen tilsier og over til en barnehage som har dårligere bemanning enn normen.*

Svar:

Jeg viser til svar på spørsmål nr. 1.

5) *Hva vil det koste dersom den foreslåtte bemanningsnormen fullt ut skal kompensere de private barnehagene som pr. dags dato ikke innfrir normen?*

Svar:

Jeg viser til svar på spørsmål nr. 1.

6) *Hvor store merutgifter vil det påløpe dersom kompensasjonen av bemanningsnorm for de private barnehagene skal overføres de private barnehagene fra det tidspunktet (budsjettåret) normen gjelder fra?*

Svar:

Jeg viser til svar på spørsmål nr. 1.

7) *Et grunnprinsipp i barnehageloven er at private og kommunale barnehager skal likebehandles økonomisk. På hvilken måte mener departementet at dette grunnprinsippet er oppfylt dersom det går to år fra de kommunale barnehagene får midler til de private barnehagene i samme kommune tilføres midler, mens de nye kravene til barnehagene innføres samtidig?*

Svar:

Det framgår av barnehageloven § 14 tredje ledd at private barnehager skal behandles likeverdig med kommunale barnehager når det gjelder offentlige tilskudd. Videre framgår det av bestemmelsen at Kongen kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser "om hva som menes med likeverdig behandling".

Med hjemmel i § 14 tredje ledd, er det gitt forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager. Det er dermed bestemmelsene i forskriften som fastslår hva som menes med likeverdig behandling. I forskriften er det fastsatt at tilskuddet til de private barnehagene skal tilsvare kommunens gjennomsnittlige driftsutgifter i de kommunale barnehagene. Grunnlaget for beregningen er kommuneregnskapet fra to år før tilskuddsåret, jf. forskriften § 3 første ledd. Forsinkelsen med to år er ikke et resultat av forskjellsbehandling, men av at det trengs informasjon om regnskapstallene for å kunne likebehandle.

Etter departementets vurdering er det ikke behov for overgangsregler for tilskudd til private barnehager ved innføringen av den foreslåtte bemanningsnormen. Dette fordi departementet legger til grunn at forslaget ikke krever økte statlige overføringer til kommunene. Den foreslåtte bemanningsnormen utløser heller ikke en særskilt økning i det kommunale tilskuddet til private barnehager. Imidlertid vil kommunale barnehager som per i dag ikke oppfyller bemanningsnormen, kunne få økte personalkostnader. Beregningsgrunnlaget for det kommunale tilskuddet til private barnehager i disse kommunene vil dermed øke, noe som igjen vil utløse økt tilskudd til disse private barnehagene to år etter.

Jeg har forståelse for at dette slår uheldig ut i private barnehager i kommuner som per i dag ikke oppfyller bemanningsnormen. I Prop. 67 L (2017–2018) er det foreslått at kommunen kan gi dispensasjon fra bemanningsnormen for inntil ett år av gangen når "særlige hensyn" tilsier det. Hvis en privat barnehage mottar lavt kommunalt tilskudd og dermed ikke er finansiert til å oppfylle bemanningsnormen når den trer i kraft, er dette noe som kan begrunne at det gis dispensasjon. Dette vil imidlertid bero på en konkret og skjønnsmessig helhetsvurdering. Jeg viser til svar på spørsmål nr. 1382 fra stortingsrepresentant Mathilde Tybring-Gjedde.

8) Vil en bemanningsnorm innebære at det skal settes inn vikar ved sykdom eller annet fravær fra første stund dersom det medfører at kravene til grunnbemanning ikke innfris? Dersom dette ikke blir ivare tatt av den foreslåtte bemanningsnormen, hva vil det i tilfelle koste om det stilles et slikt krav i tillegg til den foreslåtte bemanningsnormen?

Svar:

Den foreslåtte bemanningsnormen gir uttrykk for hvor mange årsverk som må tilsettes når det er klart hvor mange barn det skal være i barnehagen. Forslaget innebærer ikke at det lovfestes at det skal settes inn vikar fra første stund ved sykdom eller annet fravær. En slik lovregulering ville gitt lite rom for fleksibilitet.

Det framgår av barnehageloven § 18 første ledd at barnehageeier må sørge for at bemanningen er tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. Dette kravet gjelder uavhengig av det tallfestede minimumskravet til grunnbemanningen, og skal være oppfylt i hele åpningstiden. Jeg vil understreke at kravet om tilstrekkelig bemanning også gjelder ved sykdom eller annet fravær.

Beregningen som komiteen etterspør vil kreve detaljert kunnskap om korttids- og langtidsfravær i de om lag 6 000 barnehagene. Departementet har ikke tilstrekkelig datagrunnlag til å kunne beregne dette innen fristen.

9) Hva vil det koste å ikke regne med styrer i bemanningsnormen, altså dersom «den tiden styrer arbeider direkte med barna» ikke skal kunne tas med i beregningen av bemanning?

Svar:

Tall Kunnskapsdepartementet har fått fra Utdanningsdirektoratet viser at det totalt er om lag 1 130 ansatte som er registrert med styrer som primærstilling og som i tillegg har en stillingsprosent i grunnbemanningen. Totalt utfører disse 540 årsverk i grunnbemanningen. Provenyet av å ikke regne med "den tiden styrer arbeider direkte med barna" er dermed om lag 308 mill. kroner. Det forutsettes at merbehovet for årsverk dekkes av et likt antall barnehageassistenter og pedagogiske ledere og at gjennomsnittlig årsverkskostnad er om lag 570 000 kroner.

Departementet understreker at det er usikkerhet knyttet til anslagene.

10) Telles barnehagelærernes planleggingstid (fire timer per uke) med når man beregner om regjeringens forslag til bemanningsnorm er oppfylt? Og i så fall, hva vil det koste dersom disse timene skal holdes utenfor, altså et krav om ytterligere bemanning som dekker planleggingstiden?

Svar:

I Prop. 67 L (2017–2018) har regjeringen foreslått at grunnbemanningen skal omfatte årsverk som er avsatt til det ordinære og direkte arbeidet med barna i barnehagen. Det betyr at blant andre pedagogiske ledere skal regnes med i bemanningsnormen.

Beregningen av bemanningsnormen skal ta utgangspunkt i antall barn per årsverk. For pedagogiske ledere i kommunale barnehager og private barnehager

med tariffavtale utgjør ubunden arbeidstid fire timer per uke og er en del av den ordinære arbeidstiden.

Barnehager er organisert ulikt, har ulik utforming og størrelse på avdelinger og barnegrupper. Bemanningsnormen gir ikke uttrykk for hvor mange ansatte som skal være til stede med ulike barnegrupper eller hvordan disse skal organiseres til enhver tid.

Bemanningsnormen vil gi flere ansatte i barnehager som i dag har lav bemanning. Samtidig mener jeg at det er viktig at barnehagene beholder fleksibiliteten til å kunne organisere hverdagen ut fra barnas behov, planlagte aktiviteter eller andre lokale forhold. Det er barnehageeiers ansvar at bemanningen til enhver tid er tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet, jf. barnehageloven § 18 første ledd. Dette kravet gjelder uavhengig av det tallfestede minimumskravet til grunnbemanningen.

Jeg vil også vise til at den ubundne arbeidstiden er regulert i tariffavtaler som er fremforhandlet av partene i arbeidslivet. Staten bør prinsipielt ha en tilbakeholden rolle i tariffpolitiske spørsmål. Departementet har av den grunn ikke foretatt beregninger av hva et slikt krav vil koste. Men dersom det legges til grunn at 4 timer per uke tilsvarer om lag 10 pst. av et årsverk, vil et slikt krav medføre at barnehagene må øke øvrig bemanning tilsvarende denne reduksjonen.

11) Hvordan vil departementet sikre at innføring av bemanningsnormen ikke går på bekostning av andre oppnådde nasjonale mål som en stedlig leder i hver barnehage eller en pedagogtettthet på 43 prosent eller mer?

Svar:

Statistikken for 2016 viser at den foreslåtte bemanningsnormen i gjennomsnitt er oppfylt og finansiert i kommunale barnehager. Fra 1. januar 2016 har de private barnehagene krav på driftstilskudd som tilsvarer kommunens gjennomsnittlige driftsutgifter i de kommunale barnehagene, jf. forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 3. Det er dermed lagt til rette for at både kommunale og private barnehager kan oppfylle bemanningsnormen uten at det skal gå utover andre kvalitetsfaktorer i barnehagene.

I tillegg til å foreslå en bemanningsnorm, har regjeringen nylig fastsatt en skjerpet pedagognorm i barnehagene. Kommuner og barnehager vil ha ulikt nivå på den pedagogiske bemanningen og grunnbemanningen. I forbindelse med bevilgningen til flere barnehagelærere, som skal finansiere den skjerpede pedagognormen, er det innført en overgangsordning der private barnehager får tilskudd for å øke den pedagogiske bemanningen. Kommuner og barnehager som allerede oppfyller den skjerpede pedagognormen, men som ikke oppfyller bemanningsnormen, kan benytte disse midlene til å oppfylle bemanningsnormen.

I 2017 fastsatte regjeringen også en ny og tydeligere rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver. Flere av høringsinstansene som støtter forslaget om å innføre en bemanningsnorm, uttaler at en lovfestet bemanningsnorm vil være med på å sikre at intensjonene i barnehageloven og rammeplanen blir oppfylt.

Det er barnehageeiers ansvar å sørge for at barnehagen drives i samsvar med gjeldende regelverk.

12) Vil den foreslåtte bemanningsnormen gjelde i hele barnehagens åpningstid, og skal forholdstallet barn-ansatte være en minimums grunnbemanning som gjelder uavhengig av hvor mange barn som er til stede?

Svar:

Barnehager er mangfoldige og organiserer både barnegruppen og hverdagen ulikt. Den faktiske grunnbemanningen vil ofte variere noe i løpet av dagen, både fordi antall barn som faktisk er til stede i barnehagen varierer, og fordi barnehagen legger opp til aktiviteter og annet som påvirker organiseringen.

I og med at beregningen av bemanningsnormen skal ta utgangspunkt i antall barn per årsverk, og barnehagens åpningstid vanligvis er noe lenger enn en arbeidsdag, vil ikke bemanningsnormen nødvendigvis være oppfylt hele barnehagedagen.

Jeg mener at det er lite hensiktsmessig å lovfeste at det til enhver tid skal være et bestemt antall voksne til stede. Etter min vurdering vil en slik lovregulering gi svært lite rom for fleksibilitet. Barnehageeier vil heller ikke ha mulighet til å regulere opp og ned bemanningen i løpet av dagen avhengig av hvor mange barn som faktisk er til stede til enhver tid.

Barnehageeier må uansett sørge for at bemanningen er tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet, jf. barnehageloven § 18 første ledd. Dette kravet gjelder uavhengig av det tallfestede minimumskravet til grunnbemanningen, og skal være oppfylt hele barnehagedagen.

13) Hva er departementets vurdering av hvordan en norm som gjelder hele åpningstiden vil påvirke åpningstidene i barnehagene, og hvilke samfunnsmessige konsekvenser mener man det vil ha?

Svar:

De samfunnsmessige konsekvensene av en slik regulering vil avhenge av hvordan barnehagene løser det. Det vil bli relativt stor overbemanning deler av barnehagedagen, og kostnadene vil øke betydelig. Som beregningene i spørsmål 16 under viser, anslår departementet at en slik regulering vil ha en provenyeffekt på om lag 14 mrd. kroner. En slik regulering vil dermed kunne fortrengte andre viktige satsinger som krever økte bevilgninger over statsbudsjettet.

Dette kan medføre at barnehagene vil redusere åpningstidene for å ha en økonomisk forsvarlig drift eller fordi de ikke får tak i nok ansatte. Da vil tilbudet bli dårligere for barnefamiliene, og fleksibiliteten i arbeidslivet reduseres. Potensielt kan en slik regulering dermed få relativt dramatiske samfunnsmessige konsekvenser, også i et likestillingsperspektiv.

14) Hvor mange barnehager har en åpningstid på henholdsvis 9, 10 og 11 timer? Hva vil det koste om bemanningsnormen knyttes til en åpningstid på 9 timer og kommuner og barnehager som har lengre åpningstider, eksempelvis en og to timer, skal kompenseres for disse, slik Utdanningsforbundet foreslår i sitt høringsbrev?

Svar:

Statistikk fra 2017 viser at 3 526 barnehager har en åpningstid på 9 timer per dag, 1 931 barnehager har en åpningstid på 10 timer per dag og 12 barnehager har en åpningstid på 11 timer per dag. Det er kun 2 barnehager som har en åpningstid på over 11 timer per dag.

Departementet har beregnet provenyeffekten av at bemanningsnormen skal gjelde i 9 timer per dag i alle barnehager. I beregningen legges det til grunn at barnehagene holder åpent 250 dager per år og at et årsverk utgjør 1 725 timer. Årsverksbehovet er basert på avtalt oppholdstid i barnehager, og alle barnehageplasser er omregnet til heltidsplasser. Dagens årsverk i grunnbemanningen trekkes fra det totale årsverksbehovet, noe som gir et merbehov på om lag 19 600 årsverk per år. Det forutsettes at merbehovet for årsverk dekkes av et likt antall barnehagelærere og assistenter. Gitt disse forutsetningene, er provenyeffekten for en åpningstid på 9 timer per dag om lag 11,2 mrd. kroner og med en halvårseffekt på 4,6 mrd. kroner.

Dersom det tas utgangspunkt i de samme forutsetningene som ovenfor, og det i tillegg legges til grunn at barnehagene som har en åpningstid på hhv. inntil 9 timer, 10 timer og 11 eller flere timer, i gjennomsnitt har samme størrelse og samme fordeling av barn under tre år og over tre år, vil den samlede provenyeffekten være om lag 13 mrd. kroner. Dette fordeler seg med om lag 7,5 mrd. kroner på de 67 pst. av barnehagene med en åpningstid på inntil 9 timer, 5,4 mrd. kroner på de 33 pst. med 10 timer og 50 mill. kroner på de 0,2 pst. med 11 eller flere timer.

En mer presis beregning krever at det gjøres beregninger på barnehavenivå, dvs. at beregningen gjøres for hver enkelt barnehage og at resultatene aggregeres opp til kommunalt og nasjonalt nivå. Departementet har ikke mulighet til å gjøre slike beregninger innen fristen.

Departementet understreker at det er usikkerhet knyttet til anslagene.

15) Hvor lang oppholdstid legger regjeringen til grunn at et barn med fulltidsplass tilbringer i barnehagen

per dag og per uke, og legger man til grunn at det er forskjeller for små og store barn?

Svar:

I beregningene bruker departementet statistikk som viser den avtalte oppholdstiden til det enkelte barn. Avtalt oppholdstid på 41 timer eller mer regnes som en heltidsplass. Departementet legger til grunn at barna i denne gruppen i gjennomsnitt er 45 timer per uke i barnehagen. Dette gjelder både små og store barn.

Det er viktig å være oppmerksom på at Statistisk Sentralbyrås rapport Barnetilsynsundersøkelsen 2016 viser at det er stor forskjell mellom avtalt oppholdstid og faktisk oppholdstid i barnehagene. Mens 94 pst. av barn som går i barnehage har avtalt heltidsplass (41 timer eller mer), er det kun 22 pst. av barna som faktisk oppholder seg i barnehagen 41 timer eller mer. Dette er en av årsakene til at barnehagene har behov for fleksibilitet i lovverket som gir rom for god organisering av hverdagen og planlegging av ressursbruk.

16) Hvordan måtte en nasjonal bemanningsnorm lyde dersom en skal være sikker på at barnehagene må innfri normen på maks antall 3/6 barn pr. ansatte i hele barnehagens åpningstid, uavhengig av ansattes møte- og pausetid? Hva vil i så fall en slik norm koste?

Svar:

Dette vil innebære at premissene for forslaget til ny bestemmelse endres, slik at bemanningsnormen ikke gir uttrykk for antall årsverk, men antall ansatte som skal være til stede sammen med barna til enhver tid. En slik løsning vil innebære at det blir mindre fleksibilitet i lovverket. Jeg viser til svar på spørsmålene nr. 12 og 13.

Departementet har beregnet provenyeffekten av å innføre en bemanningsnorm som gjelder hele åpningstiden i barnehagene. Beregningene legger til grunn at åpningstiden i barnehager tilsvarer landsgjennomsnittet på 9,5 timer per dag. Det legges videre til grunn at barnehager holder åpent 250 dager per år, og at et årsverk utgjør 1 725 timer. Årsverksbehov er basert på avtalt oppholdstid i barnehager, og alle barnehageplasser er omregnet til heltidsplasser. Dagens årsverk i grunnbemanningen trekkes fra det totale årsverksbehovet, noe som gir et merbehov på om lag 24 000 årsverk per år. Det forutsettes at merbehovet for årsverk dekkes av et likt antall barnehageassistenter og pedagogiske ledere og at gjennomsnittlig årsverkskostnad er om lag 570 000 kroner. Samlet betyr dette at bemanningen legger til rette for at alle barn i barnehagen (omregnet i heltidsplasser) kan være i barnehagen i hele åpningstiden på 9,5 timer per dag. Gitt disse forutsetningene, anslår departementet at provenyeffekten er om lag 13,8 mrd. kroner, med en halvårseffekt på 5,7 mrd. kroner.

Departementet understreker at det er usikkerhet knyttet til anslagene.

17) *Hva bør defineres som ekstra lang åpningstid, og hva er begrunnelsene barnehagene har for utvidet åpningstid?*

Svar:

Det er barnehageeier som fastsetter åpningstiden i barnehagens vedtekter. Begrunnelsen for dette er blant annet at åpningstiden må tilpasses lokale forhold. Når det gjelder spørsmålet om hva som er vanlig eller lang åpningstid, viser jeg til svar på spørsmål nr. 14.

18) *Hva vil det koste å kompensere disse barnehagene med ekstra lang åpningstid med et ekstra årsverk?*

Svar:

Dersom vi antar at ekstra lang åpningstid er 10 timer eller mer, betyr det at totalt 1 945 årsverk skal kompenseres. Dette utgjør en kostnad på totalt 1,1 mrd. kroner. Dersom vi antar at ekstra lang åpningstid er 11 timer eller mer, betyr det at totalt 14 årsverk skal kompenseres. Dette vil utgjøre en kostnad på totalt om lag 8 mill. kroner. Det legges til grunn at årsverksbehovet dekkes av et likt antall barnehageassistenter og pedagogiske ledere.

Departementet understreker at det er usikkerhet knyttet til anslagene.

19) *Hvilken mulighet vil kommuner, med regjeringens forslag til bemanningsnorm, ha til å stille like krav til bemanning gjennom hele åpningstiden eller bemanningsnorm på gruppenivå til alle sine barnehager, altså også private barnehager?*

Svar:

Bemanningsnormen er et minimumskrav. Barnehageeier vil fortsatt ha mulighet til å ansette flere personer enn det som er nødvendig for å oppfylle bemanningsnormen. Bemanningsnormen regulerer ikke gruppestørrelser i barnehagen, eventuell organisering i avdelinger eller hvor mange barn hver enkelt ansatt kan ha ansvar for. Det er opp til den enkelte barnehageeier å avgjøre hvordan barnehagen skal organiseres og hvordan personalet skal fordeles.

Barnehageloven inneholder ingen hjemmel for kommunen til å stille vilkår om at de private barnehagene skal ha høyere bemanning enn det som er lovfestet. Det framgår av barnehageloven § 14 a første ledd bokstav c at private barnehager ikke kan ha "vesentlig lavere personalkostnad per heltidsplass enn det som er vanlig i tilsvarende kommunale barnehager". Bestemmelsen fastslår at personalkostnadene ikke kan være vesentlig lavere per heltidsplass enn det som er vanlig i tilsvarende kommunale barnehager. Bestemmelsen krever imidlertid ikke at personalkostnadene skal være like i kommunale og private barnehager. Dette er også lagt til grunn i merknaden til § 14 a i Prop. 98 L (2011-2012),

der det framgår at det skal være rom for at de private barnehagene har en annen personalsammensetning og lønnsstruktur enn de kommunale barnehagene.

20) *Hvor lang er gjennomsnittlig åpningstid for henholdsvis a) alle barnehager, b) kommunale barnehager, c) private barnehager, d) kommersielle barnehager og e) ideelle og enkeltstående private barnehager? (Vi foreslår at departementet under d) kan legge til grunn de største nasjonale barnehagekjedene og for e) kan bruke kriteriene Nærings- og Fiskeridepartementet bruker for å definere ideelle aktører i sin veileder for anskaffelser av helse- og sosialtjenester som utgangspunkt.)*

Svar:

Ved utgangen av 2017 var den gjennomsnittlige åpningstiden for alle barnehager, kommunale barnehager og private barnehager 9,5 timer. Da er både ordinære barnehager, familiebarnehager og åpne barnehager regnet med. Kommersielle barnehager har en gjennomsnittlig åpningstid på 9,6 timer per dag, og ideelle barnehager har en åpningstid på 8,9 timer per dag. I kategorien "kommersielle barnehager" har vi tatt med barnehager som har følgende selskapsformer: aksjeselskaper, allmenne aksjeselskaper, annen juridisk person, annet foretak ifølge særskilt lov, ansvarlig selskap, borettslag, bedrift, enkeltpersonforetak, NUF, samvirkeforetak, selskap med begrenset ansvar og selskaper med delt ansvar. I kategorien "ideelle barnehager" har vi tatt med selskaper med følgende selskapsformer: stiftelser, virksomhet til ikke-næringsdrivende person, kirkelig fellesråd og foreninger. Departementet har ikke datagrunnlag som gjør det mulig å hente ut tall for "kommersielle" og "ideelle" barnehager etter de definisjonene som komiteen ber om.

21) *Hva er kostnaden av å finansiere bemanningsnorm og pedagognorm i barnehagen etter samme prinsipper som legges til grunn for innføring av lærernormen, altså der kostnadene beregnes på barnehage-/kommunenivå og man ikke skal legge til grunn at barnehager med bedre bemanning/pedagogtetthet skal kutte i denne?*

Svar:

Jeg viser til svar på spørsmål 1 og omtalen av KS' beregninger. Utover disse tallene har ikke departementet beregninger som gjør det mulig å svare på spørsmålet innen fristen.

22) *Er det mulig å lage økonomiske overgangsordninger som kan kompensere de private barnehagene de to første årene? Hvordan kan slike se ut, og hva vil det koste?*

Svar:

Det er mulig å lage økonomiske overgangsordninger. Se eksempler i svar på spørsmål nr. 24 under.

23) Hvilke konkrete finansielle og praktiske overgangsordninger for private barnehager har vært vurdert i departementets arbeid med forslaget til bemanningsnorm?

Svar:

Departementet har fulgt retningslinjene for statlig styring av kommunal sektor i dette arbeidet. På nasjonalt nivå er den foreslåtte bemanningsnormen oppfylt i kommunale barnehager. De private barnehagene har krav på driftstilskudd som tilsvarer kommunens gjennomsnittlige driftsutgifter i de kommunale barnehagene. Etter min vurdering er det derfor ikke behov for overgangsregler for tilskudd til private barnehager. Det nye normkravet utløser heller ikke en særskilt økning i det kommunale tilskuddet til private barnehager. Imidlertid vil kommunale barnehager som per i dag ikke oppfyller bemanningsnormen, kunne få økte personalkostnader. Beregningsgrunnlaget for det kommunale tilskuddet til disse private barnehagene vil dermed øke, noe som vil utløse økt tilskudd til de private barnehagene to år etter.

Jeg har forståelse for at dette slår uheldig ut for private barnehager i kommuner som per i dag ikke oppfyller bemanningsnormen. Disse private barnehagene vil måtte oppfylle bemanningsnormen gjennom tilskudd basert på driftskostnader i kommunale barnehager som ikke oppfyller bemanningsnormen. Statistikk fra Utdanningsdirektoratet viser at det ved utgangen av 2016 var 119 kommuner med kommunale barnehager med mer enn 6,0 barn per voksen. Tilsvarende tall for 2017 er 106 kommuner. Det betyr at det er en nedgang i antall kommuner som ikke oppfyller den foreslåtte bemanningsnormen fra 2016 til 2017. I forbindelse med et annet spørsmål fra Stortinget, har departementet finregnet på antall kommuner som ikke oppfyller bemanningsnormen. Som følge av litt ulike beregningsmetoder og ny kommunestruktur, har vi oppdaget at tallene i Prop. 67 L (2017-2018) ikke gir et helt riktig bilde. Jeg viser derfor til tall for både 2016 og 2017 i dette svaret.

Kommuner og barnehager vil ha ulikt nivå på den pedagogiske bemanningen og grunnbemanningen. I forbindelse med bevilgningen til flere barnehagelærere, som skal finansiere den skjerpede pedagognormen, er det innført en overgangsordning der private barnehager får tilskudd for å øke den pedagogiske bemanningen. Private barnehager som allerede oppfyller den skjerpede pedagognormen, men som ikke oppfyller bemanningsnormen, kan benytte disse midlene til å oppfylle bemanningsnormen.

Dersom lovendringen trer i kraft 1. august 2018, vil det være kort tid fra Stortingets vedtak til lovendringen trer i kraft. I en overgangsperiode vil enkelte barnehager derfor ha behov for dispensasjon til de får tilpasset seg bemanningsnormen.

I Prop. 67 L (2017-2018) er det foreslått at kommunen kan gi dispensasjon fra bemanningsnormen for inntil ett år av gangen når "særlige hensyn" tilsier det. Spørsmålet om det skal gis dispensasjon, vil bero på en konkret og skjønnsmessig vurdering. I proposisjonen er det listet opp noen momenter som vil være relevante i denne vurderingen. Denne opplistingen er ikke ment å være uttømmende. Det er heller ikke gitt noen føringer for vektingen mellom de ulike momentene.

Hvis en privat barnehage mottar lavt kommunalt tilskudd og dermed ikke er finansiert til å oppfylle bemanningsnormen når den trer i kraft, er dette noe som kan begrunne at det gis dispensasjon. Dette vil imidlertid bero på en konkret og skjønnsmessig helhetsvurdering.

Hvor lang tid barnehagene har fått til å omstille seg, vil også være et relevant moment i vurderingen av om det skal gis dispensasjon. Det betyr at terskelen for å gi dispensasjon gradvis bør øke med tiden. Jeg viser til svar på spørsmål nr. 1382 fra stortingsrepresentant Mathilde Tybring-Gjedde.

24) Hva vil de koste å innføre en overgangsordning i finansieringen av private barnehager i kommuner som hadde 6,1 eller flere barn per voksen i desember 2016 dersom en slik finansieringsordning skal beregnes ut fra a) nasjonale tilskuddssatser eller b) gjennomsnittlige tilskuddssatser for kommuner som hadde 6,0 barn per voksen i kommunale barnehager i desember 2016?

Svar:

Beregningen tar utgangspunkt i kommuner som ikke oppfyller bemanningsnormen og som har en tilskuddssats som ligger under den nasjonale normen. Videre legges det til grunn at de private barnehagene i disse kommunene får tilskudd etter de nasjonale satsene for 2017 i stedet for kommunens egen sats. Med disse forutsetningene vil merkostnaden bli om lag 600 mill. kroner per år.

Hvis man i stedet tar utgangspunkt i de gjennomsnittlige tilskuddssatsene i de kommunene som hadde 6,0 barn per voksen i kommunale barnehager, vil merkostnaden bli om lag 400 mill. kroner per år. Kostnadsanslaget blir lavere enn over fordi de nasjonale satsene er noe høyere enn de gjennomsnittlige satsene. For øvrig er de samme forutsetningene som i beregningen over lagt til grunn. Departementet har ikke tilgjengelige tilskuddssatser for alle kommunene som har 6,0 barn per voksen, så det er benyttet et gjennomsnitt av de tallene som foreligger.

Departementet understreker at det er usikkerhet knyttet til anslagene.

25) På bakgrunn av de tallene departementet har om barnetall/grunnbemanning i barnehagene – dersom disse tallene holdes stabilt – hva vil det koste å runde bemanningen opp til hele stillinger, gitt at normen virker på barnehagenivå?

Svar:

Det vises til svar på spørsmål 1 og omtalen av KS' beregninger. Utover disse har ikke departementet beregninger som gjør det mulig å svare på spørsmålet innen fristen.

26) Har departementet noen tiltak/insentiver som kan bidra til nyetableringer i kommuner som på grunn av normen ikke lenger kan oppfylle barns rett til barnehageplass?

Svar:

Kommunen har en lovfestet plikt til å oppfylle retten til barnehageplass. Retten til barnehageplass er en individuell rettighet som kommunen må oppfylle uavhengig av økonomi. Kommunen har derfor allerede et incentiv til å sikre at private barnehager opprettholdes, eller at nye private eller kommunale barnehager etableres hvis noen private barnehager skulle stenge.

Statistikken for 2016 viser at den foreslåtte bemanningsnormen i gjennomsnitt er oppfylt og finansiert i kommunale barnehager. De private barnehagene har krav på driftstilskudd som tilsvarer kommunens gjennomsnittlige driftsutgifter i de kommunale barnehagene. Det er dermed lagt til rette for at bemanningsnormen kan oppfylles uten at det krever økt finansiering fra staten. Denne regjeringen har økt bevilgningene med totalt om lag 345 mill. kroner (målt i 2018-kroner utgjør det om lag 368 mill. kroner), og innfridde målet om 100 pst. likeverdig behandling av private og kommunale barnehager i 2016.

27) Hvordan kan en norm på barnegruppenivå, slik blant annet Utdanningsforbundet har foreslått i sitt høringsnotat, utformes, og hva vil det koste å innføre bemanningsnormen på barnegruppenivå?

Svar:

Forslaget til bemanningsnorm regulerer ikke gruppestørrelser i barnehagen, eventuell organisering i avdelinger eller hvor mange barn hver enkelt ansatt kan ha ansvar for. Det er opp til barnehageeier å avgjøre hvordan barnehagen skal organiseres og hvordan personalet skal fordeles.

Utdanningsforbundet foreslår i sitt høringssvar å innføre en bestemmelse om barns rett til å tilhøre en barnegruppe. Utdanningsforbundets forslag tilsvarer barnehagelovutvalgets forslag i NOU 2012: 1 *Til barnas beste*:

"Barn har rett til å tilhøre en barnegruppe i barnehagen.

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

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

Departementet kan gi forskrift om maksimale gruppestørrelser"

Dette vil være å regne som en sikringsbestemmelse og departementet legger til grunn at forslaget ikke nødvendigvis vil få vesentlige økonomiske konsekvenser. I barnehagelovutvalgets forslag legges det opp til at maksimale gruppestørrelser kan reguleres i forskrift. De økonomiske konsekvensene vil avhenge av hvordan eventuelle regler for maksimale gruppestørrelser tilpasses kravene til bemanning.

Jeg mener at en bemanningsnorm som gjelder på avdelings- eller barnegruppenivå vil være et sterkt inngrep i den enkelte barnehages frihet til å organisere barnehagen etter barnas behov, ansatte og lokale forhold. Det er også en fare for at en slik bestemmelse vil begrense den fleksibiliteten som muliggjør ulike aktiviteter og utflukter.

28) I høringen melder både kommuner og private barnehageeiere at de mener dagens finansiering ikke er tilstrekkelig for å oppfylle bemanningsnormen uten å kutte kraftig i andre utgifter i barnehagene; det kan bety kutt i ressurser til vikarbruk, ledelse, midler til kompetanseutvikling, vedlikehold av bygg, innkjøp av materiell og reduserte aktiviteter for barna. Hva er departementets vurdering av hvilke slike konsekvenser innføringen av bemanningsnormen kan få for andre kvalitetsfaktorer i barnehagene?

Svar:

Statistikken for 2016 viser at den foreslåtte bemanningsnormen i gjennomsnitt er oppfylt og finansiert i kommunale barnehager. Det er derfor vanskelig å se at innføringen av bemanningsnormen skal gi store konsekvenser for de mange barnehagene som oppfyller og overoppfyller bemanningsnormen.

Fra 1. januar 2016 har de private barnehagene krav på driftstilskudd som tilsvarer kommunens gjennomsnittlige driftsutgifter i de kommunale barnehagene. Regjeringen har økt bevilgningene med totalt 368 mill. kroner (målt i 2018-kr), slik at målet om 100 pst. likeverdig behandling mellom private og kommunale barnehager ble nådd i 2016. Det er dermed lagt til rette for at

bemanningsnormen kan oppfylles uten at det skal gå utover andre kvalitetsfaktorer i barnehagene.

I tillegg til å foreslå en bemanningsnorm, har regjeringen nylig fastsatt en skjerpet pedagognorm i barnehagene. I 2017 fastsatte regjeringen også en ny og tydeligere rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver. Flere av høringsinstansene som støtter forslaget om å innføre en bemanningsnorm, uttaler at en lovfestet bemanningsnorm vil være med på å sikre at intensjonene i barnehageloven og rammeplanen blir oppfylt.

I statsbudsjettet for 2018 er det bevilget totalt 424 mill. kroner for å finansiere den skjerpede pedagognormen. Kommuner og private barnehager som allerede oppfyller den skjerpede pedagognormen, men som ikke oppfyller bemanningsnormen, kan benytte disse midlene til å oppfylle bemanningsnormen. Regjeringen legger også opp til en vekst i kommunenes frie inntekter i 2018 på mellom 3,8 og 4,3 mrd. kroner. Om lag 200 mill. kroner er begrunnet med tidlig innsats i barnehage og skole. Dette er midler som kommuner kan velge å bruke på å styrke bemanningen eller andre kvalitetsfaktorer i barnehagene.

29) PBL viste tidligere i år at minst 1 av 4 private barnehager mener bemanningsnormen betyr at det ikke vil være grunnlag for videre drift dersom kravet ikke fullfinansieres. Hvilke konsekvenser regner departementet nå med at det vil ha dersom forslaget om bemanningsnorm innføres uten ytterligere finansiering?

Svar:

Regjeringen mener at den foreslåtte bemanningsnormen er fullfinansiert. Jeg viser til svar på spørsmål nr. 28.

I arbeidet med proposisjonen har departementet vurdert hensynet til mangfoldet i barnehagesektoren, barnehagenes muligheter til å innfri normen og barnas behov for å få fastsatt en nasjonal minstenorm som bidrar til å sikre nok voksne.

Dersom lovendringen trer i kraft 1. august 2018, vil det være kort tid fra Stortingets vedtak til lovendringen trer i kraft. I en overgangsperiode vil enkelte barnehager derfor ha behov for dispensasjon til de får tilpasset seg bemanningsnormen.

I Prop. 67 L (2017-2018) er det foreslått at kommunen kan gi dispensasjon fra bemanningsnormen for inntil ett år av gangen når "særlige hensyn" tilsier det. Spørsmålet om det skal gis dispensasjon, vil bero på en konkret og skjønnsmessig vurdering. I proposisjonen er det listet opp noen momenter som vil være relevante i denne vurderingen. Denne opplistingen er ikke ment å være uttømmende. Det er heller ikke gitt noen føringer for vektingen mellom de ulike momentene.

Undersøkelsen fra PBL omhandler både innføringen av bemanningsnormen og den skjerpede pedagog-

normen. I forarbeidene til den skjerpede pedagognormen (høringsnotat av 22. juni 2017) har departementet presisert at det kan være aktuelt å gi dispensasjon fra den skjerpede pedagognormen hvis oppfyllelsen av normen er kritisk for videre drift og det er forsvarlig å gi dispensasjon. Dette kan for eksempel gjelde en liten barnehage som må opprette en hel ny stilling for en pedagogisk leder fordi barnetallet akkurat er for høyt til å oppfylle pedagognormen.

Jeg har vanskelig for å se for meg tilfeller der oppfyllelsen av bemanningsnormen er kritisk for videre drift. I Prop. 67 L (2017-2018) er det foreslått at barnehagen kan beregne prosentvise stillinger for å oppfylle bemanningsnormen. I tilfeller der barnetallet akkurat er for høyt til å oppfylle bemanningsnormen, vil barnehageeier dermed ikke være nødt til å opprette en hel ny stilling. I stedet vil det for eksempel være mulig å øke stillingsbrøken til personer som allerede er ansatt i barnehagen.

Kommuner og barnehager vil ha ulikt nivå på den pedagogiske bemanningen og grunnbemanningen. I forbindelse med bevilgningen til flere barnehagelærere, som skal finansiere den skjerpede pedagognormen, er det innført en overgangsordning der private barnehager får tilskudd for å øke den pedagogiske bemanningen. Private barnehager som allerede oppfyller den skjerpede pedagognormen, men som ikke oppfyller bemanningsnormen, kan benytte disse midlene til å oppfylle bemanningsnormen.

30) I proposisjonen står det at økonomiske hensyn ikke skal gi grunnlag for dispensasjon fra bemanningsnormen; samtidig står det at det kan gis dispensasjon hvis driften av en barnehage trues. Kan departementet tydeliggjøre hvilke vilkår som skal kunne gi en barnehage dispensasjon fra bemanningsnormen?

Svar:

I proposisjonen vurderte departementet at dispensasjonsadgangen ikke bør kunne brukes med sikte på å redusere kommunens samlede utgifter til barnehage. Departementet viste til at det er vanskelig for å se for seg tilfeller der oppfyllelsen av bemanningsnormen er kritisk for videre drift. Dette fordi barnehagen kan beregne prosentvise stillinger for å oppfylle bemanningsnormen.

For private barnehager i kommuner som per i dag ikke oppfyller bemanningsnormen, kan innføringen av bemanningsnormen bli særlig krevende. Dette fordi tilskuddet til private barnehager er basert på regnskapstall for kommunale barnehager to år tilbake i tid. Hvis en privat barnehage mottar lavt kommunalt tilskudd og dermed ikke er finansiert til å oppfylle bemanningsnormen når den trer i kraft, er dette noe som kan

begrunne at det gis dispensasjon. Dette vil imidlertid bero på en konkret og skjønnsmessig helhetsvurdering.

Dersom lovendringen trer i kraft 1. august 2018, vil barnehagene ha fått relativt kort tid til å omstille seg. Hvor lang tid barnehagene har fått til å omstille seg, vil også være et relevant moment i vurderingen av om det skal gis dispensasjon. Det betyr at terskelen for å gi dispensasjon gradvis bør øke med tiden.

For øvrig viser jeg til svar på spørsmål nr. 29.

31) Hvilke sanksjoner skal brudd på bemanningsnormen før til, og hvordan og av hvem skal regelverket og eventuelle sanksjoner håndheves?

Svar:

Som lokal barnehagemyndighet skal kommunen gi veiledning og påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk, jf. barnehageloven § 8 første ledd. Det framgår av barnehageloven § 16 at kommunen fører tilsyn med barnehagene. Videre framgår det av bestemmelsen at kommunen kan gi pålegg om retting av uforsvarlige eller ulovlige forhold. Hvis fristen for å etterkomme pålegget ikke overholdes, eller forholdet ikke lar seg rette, kan kommunen vedta tidsbegrenset eller varig stenging av barnehagen.

Fylkesmannen fører tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter som lokal barnehage-

myndighet, jf. barnehageloven § 9 første ledd. I særlige tilfeller kan fylkesmannen også føre tilsyn med at den enkelte barnehage drives i samsvar med gjeldende regelverk, jf. andre ledd. Fylkesmannen kan, i likhet med kommunen, gi pålegg til barnehageeier om å rette forhold som er i strid med bestemmelser i barnehageloven. Hvis fristen for å etterkomme pålegget ikke overholdes, eller forholdet ikke lar seg rette, kan fylkesmannen vedta tidsbegrenset eller varig stenging av barnehagen.

32) Har departementet vurdert hvilke konsekvenser en bemanningsnorm kan få for barnehagedekning, på landsbasis og i enkeltkommuner, dersom barnehager ser seg nødt til å kutte plasser for å kunne klare å oppfylle normen?

Svar:

Den foreslåtte bemanningsnormen er oppfylt på nasjonalt nivå og departementet kan derfor ikke se at en vedtatt bemanningsnorm vil få store konsekvenser. For enkelte kommuner som over tid har hatt lav bemanning i barnehagene, vil det være behov for å styrke bemanningen.

Kommunene har plikt til å oppfylle retten til barnehageplass. De har derfor behov for å opprettholde kommunale og private barnehageplasser i sin kommune. Jeg viser til svar på spørsmål nr. 26.

