



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 67 L

(2017–2018)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

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

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold..	5	4.2	Gjeldende rett	30
			4.2.1	Barnehageloven, opplæringsloven og friskoleloven	30
2	Høringen	7	4.2.2	Gjeldende rett i andre land	30
2.1	Høring av minimumsnorm for grunnbemanning og plikt til å samarbeide om barnas overgang fra barnehage til skole og SFO	7	4.3	Høringsforslaget	31
			4.4	Høringsuttalelser	31
2.2	Høring av krav om norskferdigheter for styrer og pedagogisk leder, og tydeliggjøring av barnehagetilbudet til barn med behov for ASK	12	4.4.1	Lovfesting av en samarbeidsplikt ..	31
			4.4.2	Skoleeier skal ha hovedansvaret for samarbeidet og utarbeide en plan	33
			4.5	Departementets vurderinger	34
			4.5.1	Lovfesting av en samarbeidsplikt ..	34
			4.5.2	Skoleeier skal ha hovedansvaret for samarbeidet og utarbeide en plan	36
3	Minimumsnorm for grunnbemanning	15	4.6	Departementets forslag	37
3.1	Bakgrunnen for forslaget	15			
3.2	Gjeldende rett	15	5	Krav om norskferdigheter for styrer og pedagogisk leder	39
3.2.1	Barnehageloven	15	5.1	Bakgrunnen for forslaget	39
3.2.2	Gjeldende rett i andre land	15	5.2	Gjeldende rett	39
3.3	Høringsforslaget	16	5.2.1	Barnehageloven	39
3.4	Høringsuttalelser	16	5.2.2	Yrkeskvalifikasjonsloven	40
3.4.1	Lovfesting av et minimumskrav til grunnbemanning	16	5.2.3	Gjeldende rett i andre land	40
3.4.2	Forholdstallet mellom barn og voksne	17	5.3	Høringsforslaget	40
3.4.3	Årsverk som kan regnes med i grunnbemanningen	18	5.4	Høringsuttalelser	41
3.4.4	Prosentvise stillinger	19	5.4.1	Lovfesting av krav om norskferdigheter for å bli ansatt som styrer eller pedagogisk leder	41
3.4.5	Barnehagens åpningstid	19	5.4.2	Nivået på norskferdigheter	42
3.4.6	Dispensasjon	20	5.4.3	Unntak for personer som har norsk, samisk, svensk eller dansk som førstespråk	42
3.4.7	Økonomiske og administrative konsekvenser	21	5.4.4	Unntak for stillinger i barnehager som gir et tilbud på et annet språk enn norsk	43
3.5	Departementets vurderinger	22	5.4.5	Dispensasjon	43
3.5.1	Lovfesting av et minimumskrav til grunnbemanning	22	5.5	Departementets vurderinger	44
3.5.2	Forholdstallet mellom barn og voksne	22	5.5.1	Lovfesting av krav om norskferdigheter for å bli ansatt som styrer eller pedagogisk leder	44
3.5.3	Årsverk som kan regnes med i grunnbemanningen	23	5.5.2	Nivået på norskferdigheter	45
3.5.4	Prosentvise stillinger	24	5.5.3	Unntak for personer som har norsk, samisk, svensk eller dansk som førstespråk	47
3.5.5	Barnehagens åpningstid	25	5.5.4	Unntak for stillinger i barnehager som gir et tilbud på et annet språk enn norsk	48
3.5.6	Dispensasjon	25	5.5.5	Dispensasjon	49
3.5.7	Økonomiske og administrative konsekvenser	26	5.6	Departementets forslag	50
3.6	Departementets forslag	27			
4	Plikt til å samarbeide om barnas overgang fra barnehage til skole og SFO	29			
4.1	Bakgrunnen for forslaget	29			

6	Barnehagetilbud ved behov for alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK)	51	7	Økonomiske og administrative konsekvenser	59
6.1	Bakgrunnen for forslaget	51	7.1	Minimumsnorm for grunnbemanning	59
6.2	Gjeldende rett	51	7.2	Plikt til å samarbeide om barnas overgang fra barnehage til skole og SFO	60
6.2.1	Internasjonale forpliktelser	51	7.3	Krav om norskferdigheter for styrer og pedagogisk leder	60
6.2.2	Barnehageloven	52	7.4	Barnehagetilbud ved behov for alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK)	61
6.2.3	Opplæringsloven og friskoleloven	53			
6.3	Høringsforslaget	53	8	Merknader til lovforslagene	62
6.4	Høringsuttalelser	53	8.1	Endringer i opplæringsloven	62
6.5	Departementets vurderinger	55	8.2	Endringer i friskoleloven	62
6.5.1	Behov for å presisere tilbudet til barn med behov for ASK i barnehageloven	55	8.3	Endringer i barnehageloven	63
6.5.2	Hva innebærer en presisering i barnehageloven	56			
6.5.3	Når kreves det vedtak om spesialpedagogisk hjelp	56			
6.5.4	Barn med behov for ASK som ikke går i barnehage	57			
6.5.5	Kompetanse i ASK blant barnehageansatte	58			
6.6	Departementets forslag	58			
				Forslag til lov om endringer i barnehageloven mv. (minimumsnorm for grunnbemanning, plikt til å samarbeide om barnas overgang fra barnehage til skole og SFO mv.)	66



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 67 L

(2017–2018)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

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

*Tilråding fra Kunnskapsdepartementet 6. april 2018,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

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

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 tilsvarende det som gjelder etter forskrift om opptak til høgre utdanning § 2-2 andre ledd, for å bli ansatt som styrer eller pedagogisk leder i barnehage. Barnehageeier kan godta annen dokumentasjon av norskferdigheter. Med stillinger som «pedagogisk leder» menes i denne sammenheng alle stillinger som inngår i beregningen av normen for pedagogisk bemanning, jf. forskrift om

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

pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager § 1. Departementet foreslår at kravet om norskferdigheter ikke skal gjelde personer som har norsk, samisk, svensk eller dansk som førstespråk. Kravet om norskferdigheter skal heller ikke gjelde stillinger i barnehager som gir et tilbud på et annet språk enn norsk. Videre 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.

I tillegg foreslår departementet at barnehage tilbudet 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.

2 Høringen

2.1 Høring av minimumsnorm for grunnbemanning og plikt til å samarbeide om barnas overgang fra barnehage til skole og SFO

Høringsnotat med forslag om å lovfeste en bemaningsnorm og en plikt for barnehageeier og skoleeier til å samarbeide om barnas overgang fra barnehage til skole og SFO, ble sendt på offentlig høring 22. juni 2017. Departementet mottok 419 høringssvar innen fristen.

Høringsnotat med forslag til lovendringer ble sendt til følgende høringsinstanser:

Departementene

Arbeidstilsynet
 Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
 Barneombudet
 Brønnøysundregisteret
 Datatilsynet
 Folkehelseinstituttet
 Forbrukerombudet
 Forbrukerrådet
 Foreldreutvalget for barnehager
 Foreldreutvalget for grunnopplæringen
 Forskningsrådet
 Fylkesmennene
 Helsedirektoratet
 Helsetilsynet
 Husbanken
 Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
 Kompetanse Norge
 Konkurransetilsynet
 Kriminalomsorgsdirektoratet
 Likestillings- og diskrimineringsombudet
 Mattilsynet
 Miljødirektoratet
 Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen
 Riksrevisjonen
 Sámediggi/Sametinget
 Sivilombudsmannen
 Språkrådet
 Statens arbeidsmiljøinstitutt
 Statens helsetilsyn
 Statens institutt for forbruksforskning

Statistisk sentralbyrå
 Statped
 Sysselmannen på Svalbard
 Utdanningsdirektoratet

Fylkeskommunene
 Kommunene
 Longyearbyen lokalstyre

Ansgar teologiske høgskole
 Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo
 Bergen arkitekthøgskole
 Campus Kristiania Markedshøgskolen
 Den norske eurytmihøgskole
 Diakonhjemmet høgskole
 Dronning Mauds Minne Høgskole for barnehagelærerutdanningen
 Fjellhaug internasjonale høgskole
 Handelshøgskolen BI
 Haradsplass diakonale høgskole
 Høgskolen Betanien
 Høgskolen Diakonova
 Høgskolen Innlandet
 Høgskolen i Molde, vitenskapelig høgskole i logistikk
 Høgskolen i Oslo og Akershus
 Høgskolen i Sørøst-Norge
 Høgskolen i Volda
 Høgskolen i Østfold
 Høgskolen på Vestlandet
 Høgskolen for landbruk og bygdeutvikling
 Høgskolen for ledelse og teologi
 Kunst- og designhøgskolen i Bergen
 Kunsthøgskolen i Oslo
 Lovisenberg diakonale høgskole
 Misjonshøgskolen
 NLA Høgskolen
 Nord Universitet
 Norges danseshøgskole
 Norges handelshøgskole
 Norges idrettshøgskole
 Norges miljø- og biovitenskapelige universitet
 Norges musikkhøgskole
 Rudolf steinerhøgskolen
 Sámi allaskuvla/Samisk høgskole
 Universitetet i Agder

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

Universitetet i Bergen	Multikulturelt Initiativ- og Ressursnettverk
Universitetet i Nordland	Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring
Universitetet i Oslo	Nasjonalt senter for fremmedspråk i opplæringen
Universitetet i Stavanger	Nasjonalt senter for kunst og kultur i opplæringa
Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet	Nasjonalt senter for leseopplæring og leseforskning
Universitets- og høyskolerådet	Nasjonalt senter for mat, helse og fysisk aktivitet
Westerdals – Oslo School of Arts, Communication and Technology	Nasjonalt senter for matematikk i opplæringen
Abelia	Nasjonalt senter for naturfag i opplæringen
Akademikerne	Nasjonalt senter for nynorsk i opplæringen
Alle landets private barnehager	Nasjonalt senter for skriveopplæring og skriveforskning
Alle landets private grunnskoler	Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning
Alle landets videregående skoler	Norges Bygdekvinnelag
Antirasistisk senter	Norges døveforbund
Arbeidsgiverforeningen Spekter	Norges forbund for utviklingshemmede
Atferdssenteret	Norges handikapforbund
Barnevakten	Norges idrettsforbund
Barrat Due musikk institutt	Norges kvinne- og familieforbund
Blindeforbundet	Norges Montessoriforbund
Delta	Norges sykepleierforbund
Dysleksi Norge	Norsk forbund for utviklingshemmede
Døveforbundet	Norsk foreldrelag for funksjonshemmede
Elevorganisasjonen	Norsk fosterhjemforening
Espira	Norsk innvandrerforum
Fafo	Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring
Fagforbundet	Norsk lektorlag
Fellesorganisasjonen	Norsk senter for barneforskning
Foreldreutvalget mot mobbing	Norsk senter for menneskerettigheter
Funksjonshemmedes fellesorganisasjon	Norsk studentorganisasjon
Handikappede barns foreldreforening	Norske fag- og friskolers landsforbund
Humanetisk forbund	Norske kveners forbund
Hørselshemmedes landsforbund	Norske samers riksforbund
Innvandrerne landsorganisasjon	Næringslivets hovedorganisasjon
Institutt for samfunnsforskning	Odin-stiftelsen
Kanvas	Organisasjonen mot offentlig diskriminering
Kirkelig pedagogisk senter	Private barnehager i Asker
Kirkens arbeidsgiverorganisasjon	Private barnehagers landsforbund
Kristent pedagogisk forum	Private grunnskoler for funksjonshemmede
Kristne friskolers forbund	Private skoler i utlandet
KS	Private videregående skoler i Norge
Kvinnefronten	Redd barna
Landsforeningen for barnevernsbarn	Reform – ressurs senter for menn
Landsorganisasjonen i Norge	Regelrådet
Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner	Røde kors
Lederne	Rådet for psykisk helse
Likestillingssenteret	Rådgiverforum Norge
Lykkelige barn	Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner
Lærernes yrkesforbund	Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn
Læringsmiljø senteret, Universitetet i Stavanger	Senter for IKT i utdanningen
Læringsverkstedet	Senter for samisk i opplæringa
Mental helse ungdom	
MOT	

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

Senter for studier av holocaust og livssynsminoriteter	Askøy kommune
Sentralledelsen for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker	Aukra kommune
Sex og politikk	Bamble kommune
Skeiv ungdom	Bergen kommune
Skolelederforbundet	Birkenes kommune
Skolenes landsforbund	Bjerkreim kommune
Steinerbarnehagene Norge	Bodø kommune
Steinerskoleforbundet	Bremanger kommune
Stiftelsen barnas rettigheter	Bærum kommune
Stopp mobbingen	Bø kommune
Taterne/Romanifolkets menneskerettighetsforening	Bømlo kommune
Trygge barnehager	Drammen kommune
Tvillingforeldreforeningen	Eidsvoll kommune
Unge funksjonshemmede	Enebakk kommune
Uni Research helse	Evje kommune
UNICEF Norge	Fitjar kommune
Unio	Fjell kommune
Utdanningsforbundet	Flora kommune
Velferdsforskningsinstituttet Nova	Forsand kommune
Verdensorganisasjonen for små barns oppvekst og danning	Fredrikstad kommune
Virke	Fusa kommune
Voksenopplæringsforbundet	Gjerdrum kommune
Yrkesorganisasjonenes sentralforbund	Gjerstad kommune
YS	Gjesdal kommune
	Gjøvik kommune
Følgende høringsinstanser hadde merknader til forslagene:	Gol kommune
Kommunal- og moderniseringsdepartementet	Gran kommune
Barne- og ungdoms- og familiedirektoratet	Halden kommune
Barneombudet	Harstad kommune
Foreldreutvalget for barnehager	Herøy kommune
Foreldreutvalget for grunnskolen	Hjelmeland kommune
Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder	Holmestrand kommune
Fylkesmannen i Buskerud	Holtålen kommune
Fylkesmannen i Finnmark	Hornnes kommune
Fylkesmannen i Nord-Trøndelag	Hurdal kommune
Fylkesmannen i Oppland	Hurum kommune
Fylkesmannen i Oslo og Akershus	Hvaler kommune
Fylkesmannen i Rogaland	Hyllestad kommune
Fylkesmannen i Sogn og Fjordane	Indre Fosen kommune
Fylkesmannen i Vestfold	Iveland kommune
Fylkesmannen i Østfold	Jølster kommune
Helsedirektoratet	Klepp kommune
Sámediggi/Sametinget	Kongsberg kommune
Andøy kommune	Kragerø kommune
Arendal kommune	Kristiansand kommune
Asker kommune	Kvinnherad kommune
Askim kommune	Larvik kommune
	Levanger kommune
	Lier kommune
	Lierne kommune
	Lindås kommune
	Lunner kommune
	Lyngdal kommune
	Lørenskog kommune
	Løten kommune

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

Marker kommune	Vestnes kommune
Meldal kommune	Vestre Toten kommune
Midtre Gauldal kommune	Volda kommune
Molde kommune	Ørstad kommune
Moss kommune	Øvre Eiker kommune
Måselyv kommune	Øygarden kommune
Namsos kommune	Åfjord kommune
Narvik kommune	Ål kommune
Nes kommune	Ålesund kommune
Nedre Eiker kommune	
Nittedal kommune	Dronning Maud Minne Høgskole og barnehagelærerutdanning
Nome kommune	Høgskolen i Østfold
Nore og Uvdal kommune	Høgskolen på Vestlandet
Nøtterøy kommune	NLA Høgskolen
Oppdal kommune	
Oppegård kommune	Akasia barnehage
Os kommune	Alf Haakon Pietruszka Lund
Oslo kommune	Alvehetta FUS barnehage
Osterøy kommune	Alværn barnehage SA
Porsgrunn kommune	Amanda barnehage
Rakkestad kommune	Anne Greve og Ellen Morberg
Rana kommune	Arbeidsgiverforeningen Spekter
Randaberg kommune	Aurora Steinerbarnehage
Re kommune	Autismeforeningen
Rennesøy kommune	Bergheim barnehage
Ringebu kommune	Bjørnungen barnehage
Ringerike kommune	Blåbærtoppen barnehage
Rygge kommune	Boganes barnehage
Rælingen kommune	Borg barnehager AS
Sande kommune	Borgen FUS barnehage
Sandefjord kommune	Borre student- og idrettsbarnehage
Sandnes kommune	Brøttet barnehage SA
Sarpsborg kommune	Bråstad barnehage
Sauherad kommune	Dampsaga barnehage
Sjåk kommune	Damsgård barnehage
Ski kommune	Delta
Skien kommune	Delta Tvedestrand barnehage
Sogndalen kommune	Den tyske barnehagen i Oslo
Sokdal kommune	Dusavik barnehage
Stavanger kommune	Ebbegarden barnehage
Stjørdal kommune	Eide Consult
Stord kommune	Eikely barnehage
Sund kommune	Elisabeth
Sveio kommune	Erdal barnehage
Sykkylven kommune	Espira Gruppen
Sør-Odal kommune	Eventyråsen barnehage
Time kommune	Fagforbundet
Tinn kommune	FAU-representanter i Røren barnehage
Tjøme kommune	Fjellstammen barnehage SA
Tromsø kommune	Fjellsøya barnehage
Trondheim kommune	Frambu kompetansesenter for sjeldne diagnoser
Trøgstad kommune	Frelsearmeen barnehager
Tønsberg kommune	FUS barnehager i Oslo
Tysnes kommune	Følgegruppen for barnehagelærerutdanningen
Vefsen kommune	

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

Galleberg barnehage SA	Nylende barnehage
Gard barnehage	Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
Gnist barnehager AS	Organisasjonen for private barnehager i Larvik
Harestua Arena	Pedagogisk ledergruppe i Refstad barnehage
Harøy barnehage	Pioner barnehage
Heidi Austrheim	PRESS Redd barna ungdom
Hege Kaspersen	Private barnehager i Asker
Hjellbakkane barnehage	Private barnehager i Kristiansand
Hovedorganisasjonen Virke	Private barnehager i Lier
Huskestua barnehage	Private barnehager i Oppgegård
Hvitveisen barnehage	Private barnehager i Rana
Hørselshemmedes landsforbund	Private barnehager i Stange
Ida Pugerud	Private barnehagers landsforbund
Idavollen barnehage	Redd Barna
Internasjonal kulturbarnehage	Rita Therese Seleng
Janne Charita Hansen og Elin Synnøve Nordberg	RSK Vest-Finnmark
Jonas Svendsen	Ryggestranden barnehage
Juvikstølen barnehage	Samarbeidsutvalget i Eidsvåg barnehage
Kampestadlia barnehage	Samarbeidsutvalget i Eik barnehager
Karianne S	Samarbeidsutvalget i Haugen barnehage
Kattekleiv barnehage AS	Samarbeidsutvalget i Kolsås barnehage
Kidsa barnehager AS	Samarbeidsutvalget i Lampeland barnehage
Kiellandskolen FUS barnehage	Samarbeidsutvalget i Sentrum barnehager
Kinsarvik barnehage	Samvirkebarnehagene SA
Kirkelig pedagogisk senter	Senter for samisk i opplæringa
Kløkkerstua barnehage	SiS barnehage
Klubben i Utdanningsforbundet, enhet Glomma barnehager	Skadberg barnehage
Klubben i Utdanningsforbundet, enhet Skjønhaug barnehager	Skattekista barnehage SA
Kristne friskolers forbund	Skjeraberget barnehage
KS	Skogkanten barnehage
Lampeland barnehage	Skolelederforbundet
Lederne	Skolelederforbundet i Sykkylven
Leiketun barnehage	Skulestad barnehage
Lillevollen barnehage	Smedhusåsen barnehage
Lomakka barnehage	Småfolk barnehage
Læringsverkstedet Gruppen	Solli barnehage
Maurtua barnehage	Solsletta barnehage
Melgård barnehage	Soria Moria Steinerbarnehage
Melum barnehage SA	Steinerbarnehageforbundet
Midtbygda barnehage	Steinerbarnehagen på Hedemarken
Nasjonalt senter for læringsmiljø og atferdsforskning	Stiftelsen Kanvas
Nasjonalt senter for mat, helse og fysisk aktivitet	Studentbarnehagene i Tromsø
Natvigheia barnehage	Studentsamskipnaden i Oslo og Akershus
Natås barnehage	Stulen gårdsbarnehage AS
Nesåsen barnehage	Styrere i kommunale og private barnehager i Froland
NLM-barnehagene AS	Sundvollen oppvekstsenter
Noahs Ark miljøbarnehage	Sylvi Pettersen
Nord studentsamskipnad	Søre Øyane Grendalag naturbarnehage
Norlandia barnehagene	Sørholtet andelsbarnehage
Norsk forbund for utviklingshemmede	Thomas Fjeld
Norsk montessoriforbund	Tolpinrud barnehage
Norsk Reggia Emilia Nettverk	Tommeliten barnehage
	Trollmyra barnehage
	Trollsteinen barnehage

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

Trollstua barnehage
 Trygg trafikk
 Tussilago barnehage
 Tuv barnehage
 Ulset barnehage
 UNICEF Norge
 Utdanningsforbundet
 Utdanningsforbundet Askøy
 Utdanningsforbundet Bergen
 Utdanningsforbundet klubb Hafslo barnehage og Gamlestova barnehage
 Utdanningsforbundet Rollag
 Utdanningsforbundet Rælingen
 Utdanningsforbundet Volda
 Utdanningsforbundet Voss
 Vallersvingen barnehage
 Valset og Kystadåsen barnehager
 Varden andelsbarnehage SA
 Veisane barnehage
 Vensåsløkkka barnehage
 Vestringsbygda barnehage
 Weidemannsveien barnehage

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

Arbeids- og sosialdepartementet
 Forsvarsdepartementet
 Helse- og omsorgsdepartementet
 Justis- og beredskapsdepartementet
 Samferdselsdepartementet
 Utendriksdepartementet

Brønnøysundregistrene
 Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
 Fiskeridirektoratet
 Folkehelseinstituttet
 Kriminalomsorgsdirektoratet
 Landbruksdirektoratet
 Norges vassdrags- og energidirektorat
 Riksantikvaren
 Statens jernbanetilsyn
 Statens legemiddelverk
 Statens miljøinstitutt
 Statistisk sentralbyrå

Austevoll kommune
 Horten kommune
 Leirfjord kommune
 Vang kommune
 Østre Toten kommune

Brakamoen barnehage

Eventyrhagen barnehage
 Furuhaugene barnheage
 Kyrkjebakken barnehage
 Noahs Ark barnehage
 Regelrådet
 Ryvingen barnehage
 Sogn og Fjordande skolelederforbund
 Vippa FUS barnehage
 Åsatua naturbarnehage

2.2 Høring av krav om norskferdigheter for styrer og pedagogisk leder, og tydeliggjøring av barnehagetilbudet til barn med behov for ASK

Høringsnotat med forslag om å lovfeste et krav om norskferdigheter for styrer og pedagogisk leder, og en tydeliggjøring av barnehagetilbudet til barn med behov for alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK), ble sendt på offentlig høring 10. november 2017. Departementet mottok 66 hørings svar innen fristen.

Høringsnotat med forslag til lovendringer ble sendt til følgende høringsinstanser:

Departementene

Arbeidstilsynet
 Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
 Barneombudet
 Brønnøysundregisteret
 Datatilsynet
 Folkehelseinstituttet
 Forbrukerombudet
 Forbrukerrådet
 Foreldreutvalget for barnehager
 Foreldreutvalget for grunnskolen
 Fylkesmennene
 Helsedirektoratet
 Helsetilsynet
 Husbanken
 Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
 Kompetanse Norge
 Konkurransetilsynet
 Kriminalomsorgsdirektoratet
 Likestillings- og diskrimineringsombudet
 Mattilsynet
 Miljødirektoratet
 Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen
 Riksrevisjonen
 Sámediggi/Sametinget
 Språkrådet
 Statens arbeidsmiljøinstitutt

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

Statens institutt for forbruksforskning	Norges bygdekvinnelag
Statistisk sentralbyrå	Norges døveforbund
Statped	Norges handikapforbund
Sysselmannen på Svalbard	Norges idrettsforbund
Utdanningsdirektoratet	Norges kvinne- og familieforbund
Utlendingsdirektoratet	Norges Montessoriforbund
Fylkeskommunene	Norsk forbund for utviklingshemmede
Kommunene	Norsk foreldrelag for funksjonshemmede
Longyearbyen lokalstyre	Norsk innvandrersforum
Forskningsrådet	Norsk senter for barneforskning
Høgskoler	Norsk senter for menneskerettigheter
Universiteter	Norsk studentorganisasjon
Universitets- og høgskolerådet	Norske kveners forbund
Akademikerne	Norske samers riksforbund
Arbeidsgiverforeningen Spekter	Private barnehager
Atferdssenteret	Private barnehagers landsforbund
Delta	Private barnehager i Asker
Dysleksi Norge	REFORM ressurscenter for menn
Espira	Regelrådet
Fafo	Røde Kors
Fagforbundet	Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner
Fellesorganisasjonen	Senter for IKT i utdanningen
Funksjonshemmedes fellesorganisasjon	Senter for samisk i opplæringa
Handikappede barns foreldreforening	Sentralledelsen for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker
Humanetisk forbund	Skolelederforbundet
Innvandrerne landsorganisasjon	Steinerbarnehagene Norge
Institutt for samfunnsforskning	Stiftelsen barnas rettigheter
Kanvas	Taterne/Romanifolkets menneskerettighetsforening
Kirkelig pedagogisk senter	Trygge barnehager
Kirkens arbeidsgiverorganisasjon	Tvillingforeldreforeningen
Kliniske ernæringsfysiologers forening	Unge funksjonshemmede
Kristent pedagogisk forum	UNICEF Norge
KS	Unio
Kvinnefronten	Utdanningsforbundet
Landsorganisasjonen i Norge	Velferdsforskningsinstituttet – NOVA
Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner	Verdensorganisasjonen for små barns oppvekst og danning
Lederne	Virke
Likestillingssenteret	YS
Læringsverkstedet	
Multikulturelt Initiativ- og Ressursnettverk	Følgende høringsinstanser hadde merknader til forslagene:
Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring	Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
Nasjonalt senter for fremmedspråk i opplæringen	Barneombudet
Nasjonalt senter for kunst og kultur i opplæringa	Foreldreutvalget for barnehager
Nasjonalt senter for leseopplæring og leseforskning	Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder
Nasjonalt senter for læringsmiljø og atferdsforskning	Fylkesmannen i Oslo og Akershus
Nasjonalt senter for mat, helse og fysisk aktivitet	Fylkesmannen i Rogaland
Nasjonalt senter for matematikk i opplæringen	Fylkesmannen i Vestfold
Nasjonalt senter for naturfag i opplæringa	Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
Nasjonalt senter for nynorsk i opplæringa	Kompetanse Norge

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

Likestillings- og diskrimineringsombundet Statped Utdanningsdirektoratet	Følgende høringsinstanser uttalte at de ikke ville gi uttalelse i saken, eller at de ikke hadde merknader til forslagene:
Bergen kommune Oppegård kommune Oslo kommune Randaberg kommune Råde kommune Stavanger kommune Tromsø kommune Trondheim kommune Ullensaker kommune	Helse- og omsorgsdepartementet Justis- og beredskapsdepartementet Klima- og miljødepartementet Samferdselsdepartementet Utenriksdepartementet
Høgskolen i Innlandet Høgskolen i Østfold OsloMet	Brønnøysundsregistrene Foreldreutvalget for grunnskolen Kriminalomsorgsdirektoratet Landbruksdirektoratet Norges vassdrags- og energidirektorat Statens arbeidsmiljøinstitutt Statens helsetilsyn Statens jernbanetilsyn Statens legemiddelverk Statistisk sentralbyrå
Bamsebo barnehage Celebral Parese-foreningen Delta Fagforbundet Fjære barnehage Funksjonshemmedes fellesforbund Hørselshemmedes landsforbund ISAAC Norge KS Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring Nasjonalt senter for læringsmiljø og adferdsforskning Norsk forbund for utviklingshemmede Norsk psykologiforening Private barnehagers landsforbund Trollstua barnehage Utdanningsforbundet Utdanningsforbundet i Harstad	Leirfjord kommune Re kommune Rælingen kommune Tinn kommune
	Eventyrhagen barnehage International School of Stavanger Kleiva barnehage Kolsåstrollet barnehage Noahs Ark barnehage Private barnehager i Larvik

3 Minimumsnorm for grunnbemanning

3.1 Bakgrunnen for forslaget

Barnehagens bemanning og samlede kompetanse har stor betydning for hvor godt barnehagetilbudet er. For å ivareta barnas behov for omsorg, lek og læring, er det viktig med et tilstrekkelig antall voksne i barnehagen. Samtidig ønsker regjeringen å sikre at barna møter kompetente og engasjerte voksne. Gode barnehager er særlig viktig for integrering og tidlig innsats.

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

I NOU 2012: 1 *Til 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). I anmodningsvedtaket ba også Stortinget regjeringen om å redegjøre for regjeringens arbeid med en barnehagelærernorm. I budsjettforliket for statsbudsjettet for 2017 ble det bevilget 172,2 mill. kroner til flere barnehagelærere. I statsbudsjettet for 2018 er bevilgningen økt til totalt 424 mill. kroner for å dekke helårseffekten av tiltaket. Regjeringen har fastsatt et skjerpet krav til den pedagogiske bemanningen (en skjerpet pedagognorm) i forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager. Den skjerpede pedagognormen innebærer at det minst skal være én pedagogisk leder per syv barn under tre år og én pedagogisk leder per 14 barn over tre år. Den skjerpede pedagognormen skal tre i kraft 1. august 2018. Tilskud-

det til flere barnehagelærere er allerede overført til rammetilskuddet til kommunene for å dekke skjerpingen av pedagognormen. Videre har departementet fastsatt en overgangsordning i forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager som sikrer at de private barnehagene får kompensert økte utgifter som følge av en styrket pedagogisk bemanning samtidig som kommunene.

3.2 Gjeldende rett

3.2.1 Barnehageloven

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

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

3.2.2 Gjeldende rett i andre land

Det finnes ingen konkret regulering av hvor mange barn det kan være per ansatt i det svenske lovverket. I skollagen § 8 er det imidlertid fastsatt

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

en skjønnsmessig bestemmelse om barnegruppens sammensetning og størrelse. Det framgår av denne bestemmelsen at «Huvudmannen ska se till att barngrupperna har en lämplig sammansättning och storlek och att barnen även i övrigt erbjuds en god miljö». I vurderingen av barnegruppens lovlighet, vil grunnbemanningen i barnehagen kunne bli et relevant moment.

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

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

3.3 Høringsforslaget

I høringsnotatet foreslo departementet at det lovfestes et minimumskrav til grunnbemanningen i barnehagen (en bemanningsnorm). Departementet foreslo at det stilles krav om at barnehagene har en bemanning som tilsvarer minimum én ansatt per tre barn under tre år og én ansatt per seks barn over tre år. Departementet foreslo at barna skal regnes for å være over tre år fra og med august det året de fyller tre år.

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

Departementet viste til at forholdstallet mellom antall barn under/over tre år og antall ansatte ofte vil være et desimaltall. Departementet foreslo at dette desimaltallet skal vise minimumskravet til

antall årsverk, og at barnehagen ikke skal runde oppover til nærmeste hele årsverk, slik som det gjøres i beregningen av pedagognormen. Departementet foreslo at barnehagen i stedet skal beregne prosentvise stillinger for å oppfylle bemanningsnormen. Departementet vurderte at en slik beregningsmåte for bemanningsnormen vil sikre større fleksibilitet i regelverket for den samlede bemanningen i barnehagen, enn en beregningsmåte der det også for bemanningsnormen må rundes oppover til nærmeste hele årsverk.

Departementet foreslo at kommunen kan gi dispensasjon fra bemanningsnormen for inntil ett år av gangen når særlige hensyn tilsier det. Departementet foreslo at fylkesmannen skal være klageinstans for vedtak om dispensasjon.

Når det gjelder de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget, viste departementet til at den foreslåtte bemanningsnormen i gjennomsnitt er oppfylt og finansiert i kommunale barnehager. Fra 1. januar 2016 har de private barnehagene krav på et driftstilskudd som tilsvarer 100 prosent av det de kommunale barnehagene i gjennomsnitt får i offentlig finansiering. Det er dermed lagt til rette for at de private barnehagene kan ha en grunnbemanning 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.

3.4 Høringsuttalelser

3.4.1 Lovfesting av et minimumskrav til grunnbemanning

Det er 348 høringsinstanser som har uttalt seg om forslaget om å lovfeste en bemanningsnorm. Av disse er det 264 instanser som støtter forslaget. Dette er blant andre 111 kommuner, 10 fylkesmenn, *Barneombudet*, *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet*, *Foreldretutvalget for barnehager* og *Utdanningsforbundet*. Det er 15 instanser som ikke støtter forslaget. Dette er blant andre *Skien kommune*, *Gjøvik kommune*, *KS* og *Arbeidsgiverforeningen Spekter*. De resterende høringsinstansene har innspill uten at det gis uttrykk for om de støtter forslaget eller ikke.

Av de høringsinstansene som støtter forslaget, er det flere instanser som viser til at en lovfestet bemanningsnorm vil bidra til at alle barn får et trygt og godt barnehagetilbud. *Barneombudet* viser i sin uttalelse til at det er nødvendig at barne-

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

hageloven stiller tydelige krav til antall ansatte i barnehagen og til kompetansen til det pedagogiske personalet. *Barneombudet* uttaler at dette er avgjørende for at barna skal få et likeverdig barnehagetilbud i et trygt barnehagemiljø hvor de har muligheter for lek, læring og utvikling.

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane viser i sin uttalelse til at en lovfestet bemanningsnorm vil være med på å sikre at barnehagen gir et tilbud i tråd med rammeplanen for barnehagen:

«Fylkesmannen i Sogn og Fjordane støtter forslaget om å lovfeste eit minimumskrav til grunnbemanning i barnehagen. Den nye rammeplan for barnehagen er oppdatert i tråd med samfunnsutviklinga og kunnskap om barn og barnehagar. Målet er eit trygt og godt barnehagetilbod til alle. Eit lovfesta minimumskrav til grunnbemanning vil vere med å sikre intensjonane i rammeplan for barnehagen og i tråd med eit av barnekonvensjonen sitt prinsipp, art 3 til beste for barn. For at barnehagetilbodet skal vere til beste for barn må det vere tilstrekkeleg med tilsette med barnehagefagleg kompetanse. Dette er avgjerande for kunne ivareta både enkelt barnet og barnegruppa.»

Bodø kommune viser i sin uttalelse til at en lovfestet bemanningsnorm vil skape likhet mellom kommunale og private barnehager, og skape større forutsigbarhet for barn og foreldre:

«I dag er det ingen bestemmelser i barnehageloven som regulerer hvor mange barn det kan være pr ansatt. For mange kommuner vil et minimumskrav være en styrking av bemanning. Med tanke på siste forskning rettet mot små barn, vil det også styrke barnas trygghet og nærhet til voksne i barnehagen. Lovendringen skaper likhet mellom kommunale og ikke kommunale barnehager. Det innføres like rammer og skaper bedre forutsigbarhet. Foreldre kan velge barnehageplass, ved lik bemanning er det ikke viktig om det er kommunalt eller ikke kommunale barnehager foreldre søker. Det bør ikke være eiers økonomi som styrer bemanning i barnehager.»

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet viser i sin uttalelse til at flere voksne i barnehagen kan bidra til at barnehagen kan oppdage flere barn og familier som har behov for ekstra oppfølging og støtte.

Av de instansene som ikke støtter forslaget, er det noen instanser som uttaler at statlige vedtatte normer utfordrer det lokale selvstyret. *KS* viser i

sin uttalelse til at kommunene selv er best egnet til å gjøre egne prioriteringer som gir gode tjenestetilbud ut fra lokale behov. *KS* uttaler at kommunen bør få mulighet til å stille krav til bemanningen både i kommunale og private barnehager. *KS* mener at en slik løsning vil sikre at barnehagene drives med like økonomiske forutsetninger, og at barnehagetilbudet er likeverdig for alle barn i kommunen.

Arbeidsgiverforeningen Spekter viser til at en lovfestet bemanningsnorm ikke er det viktigste virkemiddelet for å oppnå kvalitet i tjenestetilbudet. Foreningen uttaler at en lovfestet bemanningsnorm i mange tilfeller vil kunne hindre innovasjon og nytenkning fordi det vil begrense mulighetene for lokale tilpasninger i den enkelte barnehage.

Det er også enkelte instanser som uttaler at de ikke støtter forslaget fordi de mener at forslaget ikke er finansiert. Disse uttalelsene omtales under punkt 3.4.7.

3.4.2 Forholdstallet mellom barn og voksne

Det er noen høringsinstanser som har innspill til forslaget om at barnehagene skal ha en grunnbemanning som tilsvarer minimum én ansatt per tre barn under tre år og én ansatt per seks barn over tre år. *Fylkesmannen i Rogaland* viser i sin uttalelse til at det foreslåtte kravet bør skjerpes, da deres erfaringer fra tilsyn og annen kontakt med sektoren er at barnehagene i stor grad trenger bedre grunnbemanning. Fylkesmannen viser til at dersom lovkravet er for svakt, kan det resultere i at de kommunale barnehagene velger å redusere grunnbemanningen for blant annet å kompensere for kostnadene ved en skjerpet pedagognorm.

Også *Redd Barna* uttaler at det foreslåtte kravet bør skjerpes. *Redd Barna* mener at det bør være minst én ansatt per 2,5 barn under tre år og én ansatt per fem barn over tre år.

Høgskulen på Vestlandet viser i sin uttalelse til at grunnbemanningen må tilpasses dersom barnehagen har flere barn under ett år. *Høgskulen på Vestlandet* viser til at en måte å gjøre det på, er å lage en egen bemanningsnorm for de aller yngste (under ett år), der ett barn under ett år teller som to barn.

Også *UNICEF Norge* uttaler at forslaget til bemanningsnorm ikke sikrer de aller yngste barna et godt nok tilbud:

«I dag har barn som fyller ett år innen utgangen av november året det blir søkt barnehageplass, rett til plass. Det vil i ytterste konsekvens

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

si at man kan risikere én voksen per tre åtte-ni måneder gamle spebarn. Dette er ikke nok til å kunne ivareta deres behov for fysisk omsorg og nærhet. Spebarn har i stor grad behov for en til en kontakt. Det er stor forskjell på et barn under tre år og et barn under ett år. For å sikre barnas rett til individuell oppfølging og omsorg mener UNICEF Norge at: *Barnehagen skal minst ha en ansatt per to barn når barna er under ett år, en ansatt per tre barn når barna er under tre år og en ansatt per seks barn når barna er over tre år.*»

Oslo kommune er positive til departementets forslag, og viser til at grunnbemanningen i de kommunale barnehagene i Oslo i dag er regulert gjennom en egen grunnbemanningsavtale. Den foreslåtte bemanningsnormen tilsvarer kommunens egen norm, noe som innebærer at normen allerede er oppfylt i de kommunale barnehagene i Oslo.

Det er flere høringsinstanser som uttaler at det er positivt at barna skal regnes for å være over tre år fra og med august det året de fyller tre år. *Fylkesmannen i Oslo og Akerhus* uttaler at dette vil føre til mer helhet i regelverket for når et barn skal regnes som over og under tre år. *Utdanningsforbundet* viser i sitt høringssvar til at presiseringen av når et barn skal regnes for å være over tre år, er med på å sikre at de minste barna får den voksentettheten de har behov for:

«Vi støtter også presiseringen om at barn skal regnes for å være tre år fra og med august det året de fyller tre år. Dette er et viktig grep, da dagens regelverk har ført til ulik, og til dels uheldig, praksis. Presiseringer er med på å sikre at de minste barna får den voksentettheten de har behov for. Barna får også mer kontinuitet og stabilitet i sin barnehagehverdag, da eventuell flytting av barn midt i året kun gjennomføres av pedagogiske grunner ut fra enkeltbarnets behov, og ikke som i dag av økonomiske hensyn.»

3.4.3 Årsverk som kan regnes med i grunnbemanningen

Det er noen høringsinstanser som har innspill til hvilke årsverk som bør regnes med i grunnbemanningen. *Landsorganisasjonen i Norge (LO)* viser i sitt høringssvar til at det er positivt at grunnbemanningen kun skal omfatte årsverk som er avsatt til det ordinære og direkte arbeidet med barna:

«LO mener det er positivt at departementet understreker at bemanningsnormen gjelder årsverk avsatt til det ordinære og direkte arbeidet med barna i barnehagen. Dette betyr blant annet at tid til ledelse og personer som er i barnehagen i praksis eller arbeidstiltak holdes utenom, og det samme med spesialpedagoger og andre som er å anse som ekstra personale i barnegruppen holdes utenfor. LO mener det er viktig å presisere ovenfor barnehageeiere at utgangspunktet er at de skal ha en bemanning til drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. Dette inkluderer oppfølgingen av barn med særlige behov.»

Også *Utdanningsdirektoratet* støtter forslaget om at personer som er i barnehagen i praksis eller arbeidstiltak skal holdes utenfor beregningen. Utdanningsdirektoratet viser til at formålet med praksis i barnehagen er at den som er i praksis får den opplæringen den har krav på, mens formålet med arbeidsrettede tiltak blant annet er å styrke kompetansen, evnen til, og trening i arbeidet. Utdanningsdirektoratet viser til at det å holde disse utenfor beregningen, vil bidra til å sikre at de faktisk får den oppfølging de har krav på av barnehagen. Videre viser Utdanningsdirektoratet til at det trolig vil øke sannsynligheten for at barna får en voksentetthet som gjør det mulig for barnehagen å drive en god pedagogisk virksomhet, da barnehagen må sikre grunnbemanningen gjennom andre ansettelse enn praksisplasser eller arbeidstiltak.

Espira Gruppen viser i sitt høringssvar til at lærlinger bør regnes med i grunnbemanningen med 50 % av læretiden, da lærlinger bidrar til verdiskapningen i barnehagen:

«Det er fra flere kanter et sterkt ønske om å få flere lærlinger inn i barnehagen. I dag kan en ikke telle lærlinger med i grunnbemanningen, noe som dessverre medfører et redusert antall lærlinger i barnehagene. Lærlinger vil i løpet av læretiden bidra mer og mer til verdiskapningen i barnehagen, og vi ønsker derfor at lærlinger skal kunne telles med i grunnbemanningen ved at lærlinger medtas med 50 % i læretiden. På den måten vil barnehagen ha et insitament til å tilby lærlingplasser samtidig som rekrutteringen til sektoren bedres.»

Hørselshemmedes landsforbund uttaler at det bør lovfestes at barn som har utfordringer krever ytterligere ressurser utover minimumskravet til grunnbemanning.

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

3.4.4 Prosentvise stillinger

Det er flere høringsinstanser som har innspill til forslaget om at det kan beregnes prosentvise stillinger for å oppfylle bemanningsnormen. *Fylkesmannen i Nord- og Sør-Trøndelag* mener at det ikke bør være adgang til å beregne prosentvise stillinger. Fylkesmannen viser til at en beregningsmåte der det rundes oppover til nærmeste hele årsverk, slik det gjøres i beregningen av pedagognormen, vil bidra til større voksentetthet gjennom hele barnehagedagen.

Også *Fylkesmannen i Oppland* uttaler at det bør rundes oppover til nærmeste hele årsverk.

Fylkesmannen i Østfold viser i sin uttalelse til at forslaget vil kunne føre til økt bruk av deltidsstillinger i barnehagesektoren:

«Departementet skriver i høringsforslaget at de vil følge med på om bestemmelsen, slik den er utformet, vil føre til flere deltidsstillinger i barnehagesektoren. Vi tror det er store muligheter for at dette skjer. Med de økonomiske rammene barnehagesektoren i Østfold har, tror vi bemanningsnormen ikke bare vil bli oppfattet som en minimumsnorm, men at det er denne bemanningstettheten som vil bli realitet i de aller fleste barnehagene.»

Utdanningsforbundet viser i sin uttalelse til at prosentvise stillinger kan bidra til at enkelte ansatte er på jobb mindre enn fem dager i uka, og at barna vil få et dårligere tilbud de dagene der det er færre ansatte til stede.

Også *Nasjonalt senter for læringsmiljø og atferdsforskning* viser til at prosentvise stillinger ikke vil sikre barna god nok tilstedeværelse alle dager i uka, og at kvaliteten på tilbudet vil variere.

Utdanningsdirektoratet viser i sin uttalelse til at en prosentvis tilnærming i noen tilfeller vil kunne føre til flere dispensasjoner:

«Vi tror at den prosentvise tilnærmingen i noen tilfeller kan føre til at det søkes om dispensasjoner som bestemmelsen ikke er ment for. Hvis barnehagen har ansatt tilsammen 13 årsverk, kan det være at den søker om dispensasjon for den 0,3 prosenten årsverk den mangler for å oppfylle kravet, heller enn for eksempel å prøve å utvide noen av de allerede eksisterende stillingene i barnehagen.»

Andre høringsinstanser, blant andre *Trondheim kommune*, *Namsos kommune* og *Tysnes kommune*, er imidlertid enig i departementets forslag om at

det kan beregnes prosentvise stillinger for å oppfylle bemanningsnormen. Trondheim kommune viser til at en slik beregningsmåte vil sikre større fleksibilitet i barnehageeiers organisering av virksomheten.

3.4.5 Barnehagens åpningstid

Det er flere høringsinstanser som uttaler at bemanningsnormen bør gjelde i hele barnehagens åpningstid. *Foreldreutvalget for barnehager (FUB)* viser i sitt høringssvar til at barnehagene nå har flere småbarn, flere barn som har full plass og flere foreldre som leverer tidligere og henter senere på dagen. FUB viser til at hente- og bringesituasjonene er viktige arenaer for dialogen mellom hjem og barnehage, og at det er i begynnelsen og slutten av dagen at barnet er mest sårbart og har behov for ekstra støtte fra de ansatte. FUB mener derfor at bemanningsnormen bør gjelde i hele barnehagens åpningstid, slik at det ikke kan planlegges med flere barn per voksen deler av dagen.

Delta uttaler at bemanningsnormen bør gi uttrykk for hvor mange ansatte som skal være til stede sammen med barna til enhver tid:

«Delta støtter at det lovfestes et minimumskrav til grunnbemanningen (en bemanningsnorm) i barnehagene. Vi ønsker imidlertid å være tydelige på at et slikt minimumskrav skal gjelde hele åpningstiden. I tillegg mener vi også at grunnbemanningen skal være den delen av bemanningen som faktisk er tilstede med barna. På avdelinger med to ped.ledere vil det forsvinne minimum 4t + 4t pga ubunden tid. Dette utgjør mer enn en arbeidsdag, i tillegg kommer møter, foreldresamtaler osv. Derfor bør det nedfelles i nytt lovverk at grunnbemanningen er det antallet som skal være tilstede sammen med barna til enhver tid.»

Utdanningsforbundet viser i sitt høringssvar til at bemanningsnormen bør økes i barnehager der åpningstiden er mer enn ni timer per dag.

Andre høringsinstanser er imidlertid enig i departementets forslag. For eksempel uttaler *Tysnes kommune* at det er fornuftig at det blir lagt til rette for en viss fleksibilitet:

«I høyringsnotatet vert det peika på at barnehagen normalt har opningstid som er lenger enn ein alminneleg arbeidsdag, det er i høyringsnotatet presisert at det ikkje vert stilt krav om bemanning i samsvar med norma til einkvar tid

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

på dagen. Det skal likevel også leggjast til grunn ein forsvarlegheitsvurdering opp mot opningstidene, dette er særskilt viktig for barnehagar som har ope over 10 timar då dei elles reellt sett få ein lågare grunnbemanning enn barnehagar med kortare opningstider. Det er fornuftig at det vert lagt til rette til ein viss fleksibilitet her og at det skal ivaretas gjennom barnehagen si vurdering av kva som er forsvarleg drift. Ved berekning av bemanning skal det leggjast til grunn faktisk krav, det er såleis ikkje krav opp opprunding til nærmaste heile stilling slik det har vore for pedagogar. Dette vurderer me som fornuftig.»

3.4.6 Dispensasjon

Det er flere høringsinstanser som uttaler at det ikke bør være adgang til å gi dispensasjon fra bemanningsnormen. Dette er blant andre *Barneombudet*, *Utdanningsforbundet*, *KS* og flere fylkesmenn. *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* uttaler:

«FMOA støtter ikke forslaget om å innføre dispensasjonsadgang fra kravet om grunnbemanning. Vi mener at en slik adgang strider imot bakgrunnen/formålet for lovendringen om at barn skal sikres et visst minimum av bemanning i barnehagen.

Vi mener det finnes andre løsninger enn en dispensasjonsadgang for å sikre at kravet til grunnbemanningen ikke skal medføre at en barnehageeier ansetter personer som ikke vurderes som kvalifisert til å jobbe med barn. Det må stilles krav til at eier gjør en reell innsats for å skaffe kvalifisert personale tilsvarende det vi finner i forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager. I merknadene til denne forskriften vises det til flere momenter som er avgjørende i vurderingen av eiers reelle innsats for å skaffe kvalifiserte søkere.»

Fylkesmannen i Rogaland og *Fylkesmannen i Finnmark* viser i sine uttalelser til at den foreslåtte dispensasjonsadgangen er uklar, og at kommunen heller bør kunne vurdere tilsyn og eventuelt stenging. *Fylkesmannen i Rogaland* uttaler:

«Fylkesmannen i Rogaland støtter ikkje forslaget om høve til dispensasjon frå kravet til grunnbemanning. Vi ser ikkje behovet for dette unntaket, og det er uklart kva som skal ligge i vilkåret særlege omsyn her. Dersom å oppfylle dette grunnleggjande kravet er kritisk for vidare drift, bør kommunen heller kunne

vurdere tilsyn og eventuell stenging. Målet med reguleringa om eit likeverdig barnehage-tilbod bør vere avgjerande.»

Heller ikke *Fylkesmannen i Buskerud* eller *Fylkesmannen i Vestfold* støtter forslaget om å innføre en dispensasjonsadgang. *Fylkesmannen i Buskerud* viser til at formålet med bemanningsnormen er å sikre en forsvarlig voksentetthet som er avgjørende for barnas trygghet og trivsel i barnehagen, og at dette minimumskravet bør være et absolutt krav som ikke kan fravikes. *Fylkesmannen i Vestfold* uttaler at det ikke vil være vanskelig å få tak i kvalifisert personale, og at en dispensasjonsadgang vil kunne medføre ytterligere reduksjon av voksentettheten i barnehagen.

Også *Utdanningsforbundet* viser til at det er vanskelig å se for seg tilfeller der det kan være aktuelt å bruke dispensasjonsadgangen:

«Minimumsnormen for grunnbemanning er nettopp et minimum av hva som må til for å sikre barna trygghet, trivsel og et forsvarlig pedagogisk tilbud, og kan ikke fravikes. Så lenge det ikke stilles krav til utdanning for assistenter i barnehagen, ser vi ikke at det vil være særdeles vanskelig å få tak i ansatte til disse stillingene. Vi har derfor problemer med å se i hvilke tilfeller det skal være aktuelt å måtte bruke dispensasjonsmuligheten. Det er barnehageeiers ansvar å sørge for at barnehagen tiltrekker seg kvalifiserte søkere.»

Utdanningsdirektoratet viser i sitt høringssvar til at det er viktig at dispensasjonsadgangen ikke kan brukes med formål om å redusere kommunens samlede utgifter til barnehage.

Andre høringsinstanser er imidlertid enig i departementets forslag. *Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder* viser til at det i flere kommuner kan bli vanskelig å få tak i tilstrekkelig kvalifisert personale, og at det derfor bør innføres en dispensasjonsadgang:

«Fylkesmannen ser at det i flere kommuner kan bli vanskelig å få tak i tilstrekkelig kvalifisert personale til å oppfylle det foreslåtte krav grunnbemanning. Vi støtter og er enige i at det bør innføres en dispensasjonsadgang. Det er viktig at det fremheves at dispensasjonsordningen bare skal benyttes i særlige tilfeller og for ett år av gangen. Det er viktig at det stilles krav til at barnehageeier legges ved uttalelse fra barnehagens samarbeidsutvalg i søknaden. Fylkesmannens ser det som naturlig at det stilles

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

samme krav til dispensasjon fra kravet til grunnbemanning som de andre dispensasjonsadgangene som er i barnehageloven.»

Sund kommune, Re kommune og Osterøy kommune uttaler at de støtter den foreslåtte dispensasjonsadgangen. Sund kommune viser til at det er positivt at det blir innført en dispensasjonsadgang, både fordi det kan være vanskelig å få tak i tilstrekkelig kvalifisert personale til å oppfylle bemanningsnormen, og fordi kommunen ikke vil bli tvunget til å ansette personer som ikke blir vurdert som egnet til å jobbe med barn.

Fylkesmannen i Nord- og Sør-Trøndelag støtter at det er samme mulighet til å få dispensasjon fra bemanningsnormen som det er til å få dispensasjon fra pedagognormen.

Bergen kommune og Os kommune mener at det er positivt at barnehageeier skal legge ved uttalelse fra barnehagens samarbeidsutvalg når det søkes om dispensasjon.

3.4.7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det er mange høringsinstanser som har innspill til de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget. *Oslo kommune* viser i sitt høringssvar til at tilskuddet til private barnehager er basert på regnskapstall for kommunale barnehager to år tilbake i tid. Ved å innføre bemanningsnormen samtidig i kommunale og private barnehager, mener Oslo kommune at det trengs overgangsregler for tilskudd til private barnehager de første årene etter endringen.

Også *Læringsverkstedet Gruppen* viser i sitt høringssvar til at tilskuddet til de private barnehagene er basert på to år gamle regnskapstall i kommunale barnehager. Læringsverkstedet Gruppen mener at hvis det innføres en bemanningsnorm, må dette kravet reflekteres i de kostnadene som er grunnlaget for tilskuddet til de private barnehagene fra det tidspunktet bemanningsnormen gjelder.

Bergen kommune viser i sitt høringssvar til at private barnehager fra 1. januar 2016 har krav på 100 prosent av det de kommunale barnehagene i gjennomsnitt får i offentlig finansiering. Bergen kommune viser til at kommunen har 70 prosent private barnehager, og at bemanningsnormen ikke er oppfylt i de private barnehagene. Bergen kommune stiller seg undrende til at departementet ikke mener at det krever økte statlige overføringer til kommunene dersom bemanningsnormen skal innføres i de private barnehagene.

Private barnehagers landsforbund (PBL) viser i sitt høringssvar til at dagens finansieringssystem kan fungere godt dersom det er nok fleksibilitet til at barnehager som har høyere kostnader enn gjennomsnittet, også kan tilpasse sin drift. PBL viser til at høyere kostnader enn gjennomsnittet for eksempel kan skyldes høy gjennomsnittlig alder og/eller ansiennitet for de ansatte eller høye ombygningskostnader for eldre barnehagebygg. PBL uttaler at finansieringssystemet må ha mekanismer for å behandle avvik sammenlignet med gjennomsnittlig kostnadsnivå. Videre uttaler PBL:

«Med sitt forslag om et nasjonalt krav til grunnbemanningen, mener PBL at departementet også må innføre en nasjonal finansieringsmodell som sikrer at alle barnehager økonomisk er i stand til å kunne levere den nasjonale bemanningsnormen som foreslås. Når barnehagene nå i så stor grad styres og reguleres nasjonalt, skyver departementet etter PBLs syn den lokale barnehagemyndigheten foran seg når de nasjonale kravene skal finansieres lokalt. PBL mener Kunnskapsdepartementet må utrede konsekvensene av å innføre en nasjonal bemanningsnorm med dagens lokale finansieringsmodell, samtidig som andre modeller vurderes.

Mange private barnehager vil ikke være i stand til å innfri ønsket bemanningsnorm i dagens finansieringssystem med store lokale forskjeller i tilskudd.»

KS viser i sin uttalelse til at departementet har beregnet de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget på nasjonalt nivå, og at bemanningsnormen skal oppfylles på barnehagenivå. *KS* uttaler at det ikke kan forventes en driftssituasjon hvor antall ansatte og barn er optimalt tilpasset bemanningsnormen, eller at kommuner som har flere ansatte enn normkravet skal flytte disse til andre barnehager i andre kommuner. *KS* mener at forslaget er betydelig underfinansiert, og at innføringen av bemanningsnormen må utsettes til den er fullfinansiert:

«*KS* vil sterkt fraråde at bindende bemanningsnormer innføres uten fullfinansiering. Stortinget har tidligere vedtatt at krav om grunnbemanning på 1:3 voksne for barn under tre år og 1:6 for barn over tre år skal innføres innen 2020, jfr Innst. 380 S (2012 2013), En innføring av slike normer med virkning fra 1.8.2020 vil gi Stortinget noe bedre tid til å gradvis øke den finansielle kompensasjonen i

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

de årlige statsbudsjettene slik at målet om fullfinansiering er oppnådd innen virkningstidspunktet for lovfesting.»

Skien kommune uttaler at bemanningsnormen vil kreve så store nedprioriteringer på andre områder at kommunen ikke ser seg i stand til å tilpasse seg forslaget.

Det er mange kommuner som uttaler at de forutsetter at lovendringen fullfinansieres av staten. Det er uklart om disse kommunene mener at forslaget ikke er finansiert.

3.5 Departementets vurderinger

3.5.1 Lovfesting av et minimumskrav til grunnbemanning

Statistikk fra 2016 viser at antall barn per ansatt varierer mellom barnehagene. I de ti prosent barnehagene med lavest grunnbemanning er det nesten to barn over tre år mer per ansatt, enn i de ti prosent barnehagene med høyest grunnbemanning. For å ivareta barnas behov for omsorg, lek og læring, er det viktig med et tilstrekkelig antall voksne i barnehagen. Samtidig ønsker regjeringen å sikre at barna møter kompetente og engasjerte voksne.

Det er bred støtte i høringen for å lovfeste en bemanningsnorm. Av de 348 høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget, er det 264 høringsinstanser som støtter at det lovfestes en bemanningsnorm. Det er bare 15 høringsinstanser som ikke støtter forslaget.

Departementet har merket seg at noen av høringsinstansene som ikke støtter forslaget, uttaler at statlig vedtatte normer utfordrer det lokale selvstyret. Det er også enkelte instanser som uttaler at en lovfestet bemanningsnorm ikke er det viktigste virkemidlet for å oppnå kvalitet i tjenestetilbudet. *Departementet* vil vise til at en lovfestet bemanningsnorm kan gå på tvers av hovedprinsippet om rammestyring av kommunene, da kommunenes handlefrihet og mulighet til lokale prioriteringer reduseres. En slik regulering må derfor begrunnes særskilt. Det framgår av Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner* at hensynet til likeverdige tjenester kan begrunne bruk av statlige styringsvirkemidler som begrenser friheten til kommuner. Etter departementets vurdering vil behovet for å sikre at alle barnehager har tilstrekkelig voksentetthet til å drive en god pedagogisk virksomhet, derfor

være et hensyn som kan begrunne en slik regulering. Departementet vil vise til at om lag halvparten av barnehagesektoren består av private aktører, og at det derfor er behov for en tydelig lovregulering som sikrer likeverdige barnehagetjenester.

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

Det kan ikke ses bort fra at økonomiske hensyn i noen tilfeller er avgjørende for barnehageeier i vurderingen av hvor store personalressurser barnehagen bør ha. Personalkostnader representerer det største kostnadselementet ved drift av barnehager, og kan dermed være utsatt for nedskjæringer dersom barnehageeier vil eller må redusere sine driftsutgifter. For få ansatte per barn kan gå ut over barnas trygghet og mulighet for tilknytning. Etter departementets vurdering bør det derfor ikke være opp til den enkelte kommune eller barnehage å avgjøre hvor grensen går for hvor mange barn det kan være per ansatt.

Departementet vil vise til at flere av høringsinstansene som støtter forslaget, uttaler at en lovfestet bemanningsnorm vil være med på å sikre at intensjonene i barnehageloven og rammeplanen blir oppfylt. Videre er det flere høringsinstanser som viser til at en slik regulering vil skape forutsigbarhet for barn, foreldre og ansatte, og bidra til at barnehagen kan oppdage flere barn og familier som har behov for ekstra oppfølging og støtte. Det er også enkelte instanser som viser til at en lovfestet bemanningsnorm vil være til det beste for barna, og dermed i tråd med prinsippet i barnekonvensjonen. Etter en samlet vurdering legger departementet derfor til grunn at det bør lovfestes en bemanningsnorm, i tråd med forslaget i høringsnotatet.

3.5.2 Forholdstallet mellom barn og voksne

I høringsnotatet foreslo departementet at det lovfestes at det skal være minst én ansatt per tre barn under tre år og én ansatt per seks barn over tre år. Departementet har merket seg at enkelte

høringsinstanser mener at dette kravet bør skjerpes, da barnehagene i stor grad trenger bedre grunnbemanning.

Etter departementets vurdering er det vanskelig å finne frem til et «korrekt» forholdstall mellom ansatte og barn. I NOU 2012: 1 *Til barnas beste* viser barnehagelovutvalget til at et krav om at det må være minst tre ansatte per ni barn under tre år og tre ansatte per 18 barn over tre år, synes å være i god overensstemmelse med hva som defineres som tilstrekkelig grad av voksentetthet til å drive en god pedagogisk virksomhet. Departementet vurderer fortsatt at barnehagelovutvalgets forslag, der forholdstallet mellom ansatte og barn er 1:3 for barn under tre år (én ansatt per tre barn under tre år) og 1:6 for barn over tre år (én ansatt per seks barn over tre år), er egnet til å sikre tilstrekkelig voksentetthet i barnehagen. Etter departementets vurdering er det derfor dette forholdstallet som bør legges til grunn som det tallfestede minimumskravet til grunnbemanningen.

Det er enkelte høringsinstanser som uttaler at et for svakt lovkrav kan medføre at barnehagene velger å redusere grunnbemanningen for blant annet å kompensere for kostnadene ved en skjerpet pedagognorm. Til dette vil departementet bemerke at det i budsjettforliket for statsbudsjettet for 2017 ble bevilget 172,2 mill. kroner til et øremerket tilskudd til flere barnehagelærere. I statsbudsjettet for 2018 er bevilgningen økt til totalt 424 mill. kroner for å dekke helårseffekten av tiltaket. Barnehagene finansieres i all hovedsak gjennom kommunerammen. Tilskuddet til flere barnehagelærere ble derfor i revidert nasjonalbudsjett for 2017 overført til rammetilskuddet til kommunene for å kompensere kommunene for skjerpingen av pedagognormen. Videre har departementet fastsatt en overgangsordning i forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager som sikrer at de private barnehagene får kompensert økte utgifter som følge av en skjerpet pedagognorm samtidig som kommunene. Det er dermed lagt til rette for at den skjerpede pedagognormen kan oppfylles uten at grunnbemanningen må reduseres.

Det framgår av forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager § 1 andre ledd tredje punktum at det i beregningen av pedagognormen skal tas utgangspunkt i at et barn skal regnes som over tre år fra og med august det året barnet fyller tre år. I høringsnotatet foreslo departementet at det samme skal gjelde i beregningen av bemanningsnormen. Departementet har merket seg at *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* uttaler at dette vil føre til mer helhet i regel-

verket for når et barn skal regnes som over og under tre år. Videre uttaler *Utdanningsforbundet* at denne presiseringen er med på å sikre at de minste barna får den voksentettheten de har behov for. Departementet er dermed fortsatt av den oppfatning at barna skal regnes for å være over tre år fra og med august det året de fyller tre år.

Høgskulen på Vestlandet og *UNICEF Norge* uttaler at grunnbemanningen må tilpasses dersom barnehagen har flere barn under ett år. Høgskulen på Vestlandet viser til at en måte å gjøre det på, er å lage en egen bemanningsnorm for de aller yngste (under ett år), der ett barn under ett år teller som to barn. UNICEF Norge foreslår at det lovfestes at barnehagen skal ha minst én ansatt per to barn når barna er under ett år, én ansatt per tre barn når barna er under tre år og én ansatt per seks barn når barna er over tre år.

Departementet vil vise til at barnehageeier fortsatt vil ha plikt til å påse 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. Hva som er tilstrekkelig bemanning til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet, må blant annet vurderes ut fra barnegruppens størrelse og barnas behov. Hvis barnehagen tar inn mange barn under ett år, kan dette tilsi at voksentettheten bør være høyere enn minimumskravet. Etter departementets vurdering er det viktig å ivareta behovet for fleksibilitet i regelverket. Departementet vurderer det derfor som lite hensiktsmessig å lovfeste en egen minimumsnorm for hvor mange barn under ett år det kan være per ansatt.

3.5.3 Årsverk som kan regnes med i grunnbemanningen

I høringsnotatet foreslo departementet at grunnbemanningen kun skal omfatte årsverk som er avsatt til det ordinære og direkte arbeidet med barna i barnehagen. Departementet har merket seg at det er flere høringsinstanser som støtter at personer som er i barnehagen i praksis eller arbeidstiltak dermed skal holdes utenfor beregningen. *Utdanningsdirektoratet* viser i sitt hørings svar til at formålet med praksis i barnehagen er at den som er i praksis får den opplæringen den har krav på, mens formålet med arbeidsrettede tiltak blant annet er å styrke evnen til å arbeide. Utdanningsdirektoratet viser til at det å holde disse personene utenfor beregningen, vil bidra til å sikre at de faktisk får den oppfølging de har krav på av

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

barnehagen. Videre viser direktoratet til at det trolig vil øke sannsynligheten for at barnehagen har en voksentetthet som gjør det mulig å drive en god pedagogisk virksomhet, da barnehagen må sikre grunnbemanningen gjennom andre ansettelses- eller praksisplasser eller arbeidstiltak.

Høringsnotatet omtalte ikke spørsmålet om lærlinger bør regnes med i grunnbemanningen. Departementet har merket seg at *Espira Gruppen* uttaler at lærlinger bør regnes med i grunnbemanningen med 50 prosent av læretiden, da lærlinger bidrar til verdiskapningen i barnehagen. *Espira Gruppen* viser til at slik løsning vil gi barnehagene et incentiv til å tilby flere lærlingsplasser.

Departementet vil vise til at lærlinger i dag ikke skal rapporteres som en del av grunnbemanningen. Kostnader til lærlinger holdes også utenfor grunnlaget for beregningen av tilskuddet til private barnehager. Dersom lærlinger skal inngå i beregningen av bemanningsnormen, kan dette føre til at barnehagen velger å ansette lærlinger som erstatning for andre ansatte. Etter departementets vurdering er det derfor ikke hensiktsmessig at lærlinger skal regnes med i grunnbemanningen.

Departementet har merket seg at *Hørselshemmedes landsforbund* uttaler at det bør lovfestes at barn som har utfordringer krever ytterligere ressurser utover minimumskravet til grunnbemanning. Til dette vil departementet bemerke at barnehageloven kapittel V A *Spesialpedagogisk hjelp, tegnspråkopplæring m.m.* inneholder regler for når kommunen skal sette inn ekstra ressurser. Personer som er i barnehagen for å følge opp enkeltbarn, skal ikke regnes med i grunnbemanningen.

Departementet er etter dette fortsatt av den oppfatning 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.

3.5.4 Prosentvise stillinger

I høringsnotatet foreslo departementet at bemanningsnormen skal gjelde for barnehagen i sin hel-

het. Departementet viste til at det tallfestede kravet til grunnbemanningen dermed vil gi uttrykk for det antall årsverk som må tilsettes når det er klart hvor mange barn det skal være i barnehagen. I beregningen av bemanningsnormen skal det foretas en omregning av alle barna i barnehagen til samme enhet. Det kan skje ved å telle alle som enten barn under tre år eller barn over tre år. Barn under tre år telles som barn over tre år ved å gange antall barn med to. Barn over tre år telles som barn under tre år ved å dele antall barn på to.

I høringsnotatet viste departementet til at forholdstallet mellom antall barn under/over tre år og antall ansatte ofte vil være et desimaltall. Departementet foreslo at dette desimaltallet skal vise minimumskravet til antall årsverk, og at barnehagen ikke skal runde oppover til nærmeste hele årsverk, slik som det gjøres i beregningen av pedagognormen. Departementet foreslo at barnehagen i stedet skal beregne prosentvise stillinger for å oppfylle bemanningsnormen.

Departementet har merket seg at flere høringsinstanser uttaler at det ikke bør være adgang til å beregne prosentvise stillinger. *Fylkesmannen i Nord- og Sør-Trøndelag* og *Fylkesmannen i Oppland* uttaler at det også i beregningen av bemanningsnormen bør rundes oppover til nærmeste hele årsverk. *Fylkesmannen i Nord- og Sør-Trøndelag* viser til at en slik beregningsmåte vil bidra til større voksentetthet gjennom hele barnehagedagen.

Departementet har også merket seg at *Fylkesmannen i Østfold* uttaler at forslaget om en prosentvis tilnærming vil kunne føre til økt bruk av deltidsstillinger i barnehagesektoren. *Utdanningsforbundet* og *Nasjonalt senter for læringsmiljø og atferdsforskning* uttaler at prosentvise stillinger kan bidra til at barna vil få et dårligere tilbud på dagene der det er færre ansatte til stede. Videre har departementet merket seg at *Utdanningsdirektoratet* uttaler at muligheten til å beregne prosentvise stillinger i noen tilfeller vil kunne føre til flere dispensasjoner.

Departementet er enig i at en beregningsmåte der det rundes oppover til nærmeste hele årsverk, vil bidra til en høyere voksentetthet i barnehagen. Samtidig vurderer departementet at det er viktig at det er en viss fleksibilitet i regelverket for den samlede bemanningen i barnehagen. Det at barnehagen kan beregne prosentvise stillinger for å oppfylle bemanningsnormen, vil etter departementets vurdering sikre noe større fleksibilitet i regelverket for den samlede bemanningen i barnehagen, enn en beregningsmåte der det

også for bemanningsnormen må rundes oppover til nærmeste hele årsverk.

Departementet vil vise til at flere av høringsinstansene som har uttalt seg i høringen av forslaget om å skjerpe pedagognormen i forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager, uttaler at det bør være adgang til å beregne prosentvise stillinger også i beregningen av pedagognormen. Etter departementets vurdering kan dette underbygge at det er behov for en viss fleksibilitet i regelverket for den samlede bemanningen i barnehagen.

Departementet er dermed fortsatt av den oppfatning at det skal beregnes prosentvise stillinger for å oppfylle bemanningsnormen. Departementet vil følge med på om dette forslaget medfører økt bruk av deltidstillinger i barnehagesektoren. Dette er ikke intensjonen med forslaget.

3.5.5 Barnehagens åpningstid

I høringsnotatet viste departementet til at den faktiske grunnbemanningen ofte vil variere noe i løpet av dagen. I og med at beregningen av bemanningsnormen skal ta utgangspunkt i antall årsverk per barn, og barnehagens åpningstid vanligvis er noe lenger enn en arbeidsdag, vil ikke bemanningsnormen nødvendigvis være oppfylt hele barnehagedagen.

Departementet har merket seg at det er flere høringsinstanser som uttaler at bemanningsnormen bør gjelde i hele barnehagens åpningstid. *Foreldreutvalget for barnehager (FUB)* viser i sitt høringssvar til at barnehagene nå har flere småbarn, flere barn som har full plass og flere foreldre som leverer tidlig og henter sent på dagen. FUB viser til at hente- og bringesituasjonene er viktige arenaer for dialogen mellom hjem og barnehage, og at det er i begynnelsen og slutten av dagen at barnet er mest sårbart og har behov for ekstra støtte fra de ansatte. *Delta* viser i sin uttalelse til at bemanningsnormen bør gi uttrykk for hvor mange ansatte som skal være til stede sammen med barna til enhver tid. Videre har departementet merket seg at *Utdanningsforbundet* uttaler at bemanningsnormen bør økes i barnehager der åpningstiden er mer enn ni timer per dag.

Departementet vurderer det som lite hensiktsmessig å lovfeste at det til enhver tid skal være et visst antall voksne til stede, eller at bemanningsnormen skal skjerpes hvis åpningstiden er mer enn ni timer. Etter departementets vurdering vil en slik lovregulering gi lite rom for fleksibilitet. Det bemerkes at barnehageeier ikke vil ha mulighet til å regulere opp og ned beman-

ningen i løpet av dagen avhengig av hvor mange barn som faktisk er til stede til enhver tid.

Departementet vil vise til at barnehageeier uansett må sørge for at bemanningen er tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet gjennom hele barnehagedagen, jf. barnehageloven § 18 første ledd. Dette kravet gjelder uavhengig av det tallfestede minimumskravet til grunnbemanningen.

Departementet er etter dette fortsatt av den oppfatning at bemanningsnormen skal vise det antall årsverk som må tilsettes når det er klart hvor mange barn det skal være i barnehagen. Det betyr at det tallfestede kravet til grunnbemanningen ikke nødvendigvis vil være oppfylt hele barnehagedagen. Departementet vil likevel understreke at barnehageeier må sørge for at bemanningen til enhver tid er tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet.

3.5.6 Dispensasjon

Det er flere høringsinstanser som har innspill til forslaget om at kommunen kan gi dispensasjon fra bemanningsnormen for inntil ett år av gangen når særlige hensyn tilsier det. Det er noen høringsinstanser som uttaler at de ikke støtter dette forslaget fordi det er vanskelig å se for seg tilfeller der det er behov for å få dispensasjon. Andre høringsinstanser viser imidlertid til at det i noen kommuner kan bli vanskelig å få tak i tilstrekkelig kvalifisert personale, og at det derfor bør innføres en dispensasjonsadgang.

Departementet legger til grunn at det unntaksvis kan oppstå situasjoner der det ikke er mulig å oppfylle bemanningsnormen fordi det ikke er kvalifiserte søkere til stillingen. Departementet mener derfor at det bør innføres en dispensasjonsadgang.

Departementet har merket seg at flere høringsinstanser uttaler at den foreslåtte dispensasjonsadgangen er uklar. Departementet vil vise til at vilkåret om at det må foreligge *særlige hensyn*, innebærer at dispensasjonsadgangen kun skal brukes unntaksvis. I vurderingen av om det skal gis dispensasjon, må kommunen foreta en konkret vurdering av om barnehageeier gjør en reell innsats for å skaffe kvalifisert personale. For å sikre at saken blir tilstrekkelig belyst og at brukernes rett til medbestemmelse ivaretas, mener departementet at uttalelse fra barnehagens samarbeidsutvalg skal legges ved søknaden om dispensasjon.

I vurderingen av om det skal gis dispensasjon, må kommunen vurdere om personalet kan drive

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

en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet i den perioden det gis dispensasjon for. Departementet legger til grunn at dette blant annet vil bero på barnas alder og oppholdstid, og bemanningens samlede kompetanse.

I høringsnotatet viste departementet til at det også kan være aktuelt å gi dispensasjon hvis oppfyllelsen av bemanningsnormen er kritisk for videre drift og det er forsvarlig å gi dispensasjon. Departementet har merket seg at *Fylkesmannen i Rogaland* og *Fylkesmannen i Finnmark* uttaler at kommunen i slike tilfeller heller bør vurdere tilsyn og eventuelt stenging. Videre har departementet merket seg at *Utdanningsdirektoratet* uttaler at dispensasjonsadgangen ikke bør kunne brukes med formål om å redusere kommunens samlede utgifter til barnehage.

Departementet er enig med disse høringsinstansene i at dispensasjonsadgangen ikke bør kunne brukes med sikte på å redusere kommunens samlede utgifter til barnehage. Departementet har vanskelig for å se for seg tilfeller der oppfyllelsen av bemanningsnormen er kritisk for videre drift. Det bemerkes i denne sammenheng at departementet foreslår 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. Formålet med å lovfeste en bemanningsnorm er å sikre at det er tilstrekkelig voksentetthet i barnehagen. Etter departementets vurdering bør det derfor ikke være adgang til å gi dispensasjon på grunn av økonomiske hensyn.

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

3.5.7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet har merket seg at det er flere høringsinstanser som har innspill til de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget. *Oslo kommune* viser i sitt hørings svar til at tilskuddet til private barnehager er basert på regnskapstall for kommunale barnehager to år tilbake

i tid. Ved å innføre bemanningsnormen samtidig i kommunale og private barnehager, mener Oslo kommune at det trengs overgangsregler for tilskudd til private barnehager de første årene etter endringen.

Departementet vurderer fortsatt at det ikke er behov for overgangsregler for tilskudd til private barnehager, da departementet legger til grunn at forslaget ikke krever økte statlige overføringer. 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 private barnehager vil dermed øke, noe som igjen vil utløse økt tilskudd til de private barnehagene.

Departementet har forståelse for at dette kan slå 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 det nye normkravet. Departementet legger imidlertid til grunn at dette vil bli et begrenset problem, da det kun er 33 kommuner som per desember 2016 hadde mer enn 6,3 barn per voksen i sine barnehager. 315 kommuner oppfylte i gjennomsnitt det nye normkravet i sine barnehager. De resterende kommunene hadde mellom 6,0 og 6,3 barn per voksen i sine barnehager. Departementet vil også vise til at 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.

KS viser i sitt hørings svar til at departementet har beregnet de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget på nasjonalt nivå, og at bemanningsnormen skal oppfylles på barnehagenivå. KS uttaler at det ikke kan forventes en driftssituasjon hvor antall ansatte og barn er optimalt tilpasset bemanningsnormen, eller at kommuner som har flere ansatte enn normkravet skal flytte disse til andre barnehager i andre kommuner. KS mener at forslaget er betydelig underfi-

nansiert, og at innføringen av bemanningsnormen må utsettes til den er fullfinansiert.

Departementet er fortsatt av den oppfatning at det er riktig å legge nasjonale gjennomsnittsbetraktninger til grunn ved regelendringer som dette. Det at nasjonale gjennomsnittsbetraktninger legges til grunn for kompensasjonen til kommunene har vært praksis over lang tid ved regelverksendringer på barnehageområdet. For eksempel ble denne beregningsmåten brukt da retten til barnehageplass ble utvidet i 2016 og 2017, og ved innføringen av moderasjonsordningene i forskrift om foreldrebetaling. Etter vår vurdering er dette også i tråd med prinsippene for statlig styring av kommunene. Statistikken for 2016 viser at den foreslåtte bemanningsnormen i gjennomsnitt er noe overopplyst i de kommunale barnehagene. Det betyr at bemanningsnormen i gjennomsnitt er oppfylt og finansiert i kommunale barnehager. Departementet vil også vise til at kommunene vil kunne omfordele ressurser mellom sine kommunale barnehager.

Fra 1. januar 2016 har de private barnehagene krav på driftstilskudd som tilsvarende kommunens driftsutgifter i kommunale barnehager, jf. forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 3. Det er dermed lagt til rette for at de private barnehagene kan ha en grunnbemanning på tilsvarende nivå som de kommunale barnehagene uten at det krever økt finansiering fra staten.

Departementet har merket seg at *Private barnehagers landsforbund (PBL)* uttaler at finansieringssystemet må ha mekanismer for å behandle avvik sammenlignet med gjennomsnittlig kostnadsnivå. PBL mener videre at departementet skyver den lokale barnehagemyndigheten foran seg når det nasjonale kravet skal finansieres lokalt, og at det bør innføres en nasjonal finansieringsmodell.

Departementet vurderer fortsatt at det ikke er behov for å gjøre endringer i finansieringsmodellen. Departementet vil vise til at bruk av nasjonale satser kan føre til at det samlede barnehagetilbudet i kommunen i mindre grad blir gjennstand for lokalpolitiske prioriteringer, og at behovene og ønskene til kommunens innbyggere får mindre virkning, sammenlignet med dagens finansieringsmodell. Videre kan en følge av at satsen fastsettes nasjonalt være at kommunens innsikt i lokale forhold får mindre betydning for tilskuddsberegningen enn etter dagens modell. Dette kan bidra til at kommunen i mindre grad får mulighet til å produsere et riktig og godt barnehagetilbud til lavest mulig kostnad i kommunen. Departementet vil også vise til at Utdanningsdi-

rektoratet, i høringen av ny forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager i 2015, vurderte om det skulle innføres en ordning der det fastsettes nasjonale satser som tar utgangspunkt i nasjonale gjennomsnittlige utgifter i kommunale barnehager. Utdanningsdirektoratet vurderte at en tilskuddsberegning basert på en nasjonal sats i mindre grad samsvarer med hensynene bak rammefinansieringen.

Etter en samlet vurdering er departementet derfor fortsatt av den oppfatning at bemanningsnormen kan innføres uten at det krever økte statlige overføringer. De økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget omtales nærmere under punkt 7.1.

Departementet vil ha videre dialog med partene i sektor for å sikre en viss fleksibilitet i innføringen av bemanningsnormen.

3.6 Departementets forslag

Departementet foreslår at det lovfestes et minimumskrav til grunnbemanningen (en bemanningsnorm). Departementet foreslår at det stilles krav om at barnehagene har en grunnbemanning som tilsvarende minimum én ansatt per tre barn under tre år og én ansatt per seks barn over tre år. Barna skal regnes som over tre år fra 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. 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 prosentvise stillinger for å oppfylle bemanningsnormen.

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

Departementet foreslår at kommunen kan gi dispensasjon fra bemanningsnormen for inntil ett år av gangen når særlige hensyn tilsier det. Uttalelse fra barnehagens samarbeidsutvalg skal legges ved barnehageeiers søknad om dispensa-

sjon. Departementet foreslår at fylkesmannen er klageinstans for vedtak om dispensasjon.

Departementet tar sikte på at bemanningsnormen skal tre i kraft 1. august 2018.

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

4.1 Bakgrunnen for forslaget

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

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

Regelverket gir ikke klare regler eller en gjen­sidig forpliktelse for barnehage og skole når det gjelder samarbeidet om barnas overgang. I NOU 2010: 8 *Med forskertrang og lekelyst* viser Brenna­utvalget blant annet til funn fra studier og projekter som viser at barnehager er mer innstilt på samarbeid enn det skolen er, og at kommunale barnehager er mer aktive enn private barnehager. Utvalget mener at disse forskjellene er problema­riske og at plikten til å samarbeide bør bli sterkere for alle aktører. Brenna-utvalget mener at hoved-

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

For mange barn er skolefritidsordningen (SFO) det første møtet med skolen. Mange barn starter på SFO to eller tre uker før første skoleår starter. Av om lag 64 000 førsteklasinger, går 81 prosent på SFO. Alle kommuner skal ha et tilbud om SFO for elever i første til fjerde årstrinn og for barn med særskilte behov på første til syvende årstrinn. For barn som starter i SFO før eller samtidig med skolestart, vil overgangen til SFO kunne ha betydning og innvirkning for overgangen til skolen.

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

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

4.2 Gjeldende rett

4.2.1 Barnehageloven, opplæringsloven og friskoleloven

Verken barnehageloven, opplæringsloven eller friskoleloven har bestemmelser som regulerer barnas overgang fra barnehage til skole og SFO. Gjeldende regelverk inneholder ingen gjensidig plikt for barnehage- og skoleeiere til å samarbeide om barnas overgang. I forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver (rammeplanen) vises det til at barnehagen, i samarbeid med foreldre og skolen, skal legge til rette for at barna kan få en trygg og god overgang. I rammeplanen fremgår det at:

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

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

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

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

I 2008 ga Kunnskapsdepartementet ut en veileder med tittelen *Fra eldst til yngst – Samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole*. Veilederen er

ikke forpliktende for barnehage- og skoleeiere, men inneholder flere råd om hvordan barnehagen og skolen bør samarbeide om barnas overgang fra barnehage til skole og SFO.

4.2.2 Gjeldende rett i andre land

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

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

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

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

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

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

nuitet og progression i elevenes utvekkling og lærande.»

4.3 Høringsforslaget

I høringsnotatet foreslo departementet at det lovfestes en plikt for barnehageeiere og skoleeiere til å samarbeide om barnas overgang fra barnehage til skole og SFO. Departementet foreslo atplikten skulle være gjensidig og reguleres både i barnehageloven, opplæringsloven og friskoleloven.

Departementet viste til at samarbeidet om barnas overgang må tilpasses lokale forhold og behov, og at det derfor vil være lite hensiktsmessig å utarbeide konkrete nasjonale føringer for hvilke rutiner som skal etableres for å gi barna en trygg og god overgang. Departementet mente at praktiske hensyn tilsier at én av aktørene bør gis det overordnede ansvaret for samarbeidet, og foreslo at ansvaret ble lagt til skoleeier. Departementet foreslo videre at skoleeier, enten det er kommunen eller en privat grunnskoleeier, som en del av å ha hovedansvaret for samarbeidet, skal utarbeide en plan som viser hvordan barna kan få en trygg og god overgang fra barnehage til skole og SFO. Hva som skal fastsettes i planen for barnas overgang, må tilpasses forholdene i den enkelte kommune. Departementet mente derfor at det bør være opp til den enkelte skoleeier å fastsette innholdet i planen, men at skoleeier må involvere barnehageeierne i utarbeidelsen.

Departementet foreslo at ble gjort et unntak fraplikten til å samarbeide om overgangen til SFO for friskoler. Etersom det verken er krav til å ha et tilbud om SFO eller andre regler om SFO i friskoleregelverket, mente departementet at det ikke er hensiktsmessig å lovfeste et krav om samarbeid om overgangen til SFO for friskoler på samme måte som for kommuner. Departementet pekte imidlertid på at friskoler som har SFO, også bør legge til rette for en god overgang til skolens SFO.

4.4 Høringsuttalelser

4.4.1 Lovfesting av en samarbeidsplikt

Det er 248 høringsinstanser som har uttalt seg om forslaget om å lovfeste en plikt for skoleeier og barnehageeier til å samarbeide om barnas overgang fra barnehage til skole og SFO. Av disse er det 225 instanser som støtter forslaget. Dette er blant andre 98 kommuner, 9 fylkesmenn, *Sametinget*, *Barneombudet*, *Barne-, ungdoms- og familiedi-*

rektoratet og *Utdanningsforbundet*. Noen av kommunene som støtter forslaget, presiserer at de støtter under forutsetning om fullfinansiering fra staten. Det er bare én instans, *Skipstet kommune*, som eksplisitt uttaler at de ikke støtter forslaget. Kommunen mener en lovendring ikke vil løse utfordringene knyttet til barns overgang fra barnehage til skole og SFO. De resterende 22 instansene har innspill uten at det gis uttrykk for om de støtter forslaget eller ikke.

Instansene som støtter forslaget, trekker blant annet fram at en lovfestet samarbeidsplikt som forplikter både skoleeier og barnehageeier, vil bidra til å sikre at alle barn får en trygg og god overgang fra barnehage til skole og SFO. Flere peker på at det er noe tilfeldig hvordan rutineene for overgang praktiseres og i hvilken grad skolene deltar aktivt for å få til gode overganger. Flere instanser mener derfor at det er positivt at skolene forpliktes til å spille en mer aktiv rolle enn i dag. *Fylkesmannen i Østfold* uttaler det slik i sitt høringsssvar:

«Fylkesmannen i Østfold støtter forslaget til regulering i opplæringsloven, friskoleloven og barnehageloven om en plikt til å samarbeide ved barnas overgang fra barnehage til skole og SFO. Slik det er nå, har dette kravet kun vært formulert i barnehageregelverket. At også SFO har kommet inn som en viktig samarbeidspartner, er positivt. De aller fleste barna skal i tillegg til skolen forholde seg til SFO.»

Private barnehagers landsforbund (PBL) støtter forslaget og skriver i sitt høringsssvar at det er viktig at alle barn sikres en god overgang fra barnehage til skole og SFO, og at det i dag er for store forskjeller i hvordan det legges til rette for at denne overgangen skal bli bra for barna. Også andre høringsinstanser, blant andre *Fylkesmannen i Oslo og Akershus, KS*, *Fagforbundet* og *Nasjonalt senter for læringsmiljø*, trekker fram at det er svært positivt at SFO er med i samarbeidet. *Foreldreutvalget for barnehager (FUB)* og *Foreldreutvalget for grunnsopplæringen (FUG)* viser til at SFO er en viktig arena for utvikling av læring og det sosiale fellesskapet og at det er derfor helt nødvendig at det nå blir krav om et formelt samarbeid. *Tromsø kommune* viser til at det er viktig at det utarbeides planer som inkluderer arbeidet som gjøres på SFO, men påpeker at ikke alle barn benytter SFO og at det må sikres at gode overganger ikke er avhengig av hvorvidt barna benytter SFO eller ikke.

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

Flere av høringsinstansene, blant andre *Kristne friskolers forbund*, *Norsk Montessoriforbund* og *Fylkesmannen i Buskerud*, mener at også friskolene som tilbyr SFO bør ha en lovfestet plikt til å involvere SFO i samarbeidet.

Flere høringsinstanser kommenterer hvorvidt det bør utarbeides nasjonale føringer for samarbeidet. KS uttaler i sitt hørings svar at det er positivt at det ikke foreslås nasjonale føringer for hvilke rutiner som skal utarbeides og at disse må tilpasses lokale forhold og behov. Også *Oslo kommune* mener det er hensiktsmessig at nasjonale føringer er på et overordnet nivå, men at formålet med samarbeidet er tydelig definert. PBL mener imidlertid at det er avgjørende at det kommer nasjonale føringer og regler for hvordan samarbeidet skal organiseres. Også andre høringsinstanser, herunder to av fylkesmennene og en rekke barnehager, mener det nasjonalt bør gis noen overordnede føringer for å unngå kvalitetsmessige forskjeller.

Hovedorganisasjonen Virke oppfordrer til at det i etterkant av lovfesting utarbeides en veileder om hvordan samarbeidet mellom barnehagen og skolen kan gjøres på best mulig måte. Dette vil kunne gi en nasjonal standard uten lovfesting og gjøre det enklere å lage interne rutiner for barnehager i samme stiftelse.

Utdanningsdirektoratet mener at samarbeidsplikten er for uklar, idet bestemmelsen ikke er tydelig nok på om samarbeidsplikten er på enkeltbarnsnivå eller på et mer overordnet nivå for alle barna i den aktuelle barnehagen. Dette gjør at det blir for uklart hvilke krav som kan stilles til samarbeidet når det gjelder det enkelte barn.

Flere høringsinstanser trekker frem barnekonvensjonen i sine høringsinnspill. KS viser blant annet til at *barnas beste* må være et grunnleggende prinsipp for arbeidet med gode overganger og at barns rett til medvirkning må ivaretas i arbeidet. *Barneombudet* viser også til barns beste og barns medvirkning. Barneombudet uttaler:

«Vi mener at utformingen av plikten burde har blitt vurdert tydeligere opp mot hensynet til barnets beste. Når kravet er vagt kan dette skape store forskjeller mellom hvordan barnas overgang tilrettelegges, noe som kan være problematisk.

Vi vil også understreke at i forbindelse med overgangen bør det være tydelig at barns rett til medvirkning må ivaretas. For å få en god overgang er det avgjørende at barna selv får medvirke og blir hørt om hva som er viktig for dem når de skal starte på skole og SFO. Vi ber

departementet vurdere om barnas medvirkning bør reguleres direkte i lovbestemmelsene.»

I tillegg peker ombudet på at det må sikres at også barn som ikke går i barnehage får en god overgang til skolen. Ombudet mener at hensynet til barnets beste taler for at det lovfestes en særlig plikt for skoleeier til å ta kontakt med foreldrene til barn som ikke går i barnehagen, slik at det også kan legges til rette for en god overgang for disse barna.

Flere høringsinstanser peker på at det må tas hensyn til overgangen fra barnehage til skole og SFO for barn med særlige behov. *Fylkesmannen i Østfold* skriver:

«En trygg og god overgang til skolen er viktig for alle barn. Vi vil likevel påpeke det særlige behovet mange barn med særlige behov har for en forutsigbar og trygg overgang. Når det gjelder disse barna, vil vi også trekke fram barnekonvensjonens artikkel 2 om ikke-diskriminering og artikkel 23 om likeverd og likebehandling.»

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet viser i sin uttalelse til at forslaget vil muliggjøre økt kontinuitet i oppfølgingen av barn med utfordrende livserfaringer. *Autismeforeningen* understreker betydningen av planlegging for å skape gode overganger for barn med autismespekterdiagnoser. Denne gruppen barn har behov for forutsigbare rammer, individuelt tilrettelagte tilbud som er langsiktig planlagt ut fra et helhetlig perspektiv og fokus på kontinuitet. *Hørselshemmedes landsforbund* støtter forslaget og peker på at det bør være overordnede nasjonale føringer for arbeidet som sier noe om hvordan skoleeier og barnehageeier best kan samarbeide, slik at skolen ikke overser viktig kunnskap og informasjon som barnehagen sitter på om det enkelte barn. Forbundet mener derfor at det bør stå i lovteksten at det må tas særlig hensyn til hvordan overgangen skal gjøres for barn med særlige behov.

I høringen har det også kommet innspill knyttet til overgangen for samiske barn. *Sametinget* støtter forslaget og viser til at et krav til samarbeid vil føre til at overgangen fra barnehage til skole for samiske barn blir tryggere og bygger på samisk språk og kultur. Også *Senter for samisk i opplæringa* mener forslaget er positivt for samiske barn. Det vises til at det for samiske barn vil være viktig med god progresjon i blant annet språkarbeidet ved overgang fra barnehage til skole. Dette

vil være spesielt viktig i områder med få samisktalende barn som ikke vil følge samiske læreplaner i skolen.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) uttaler i sitt høringsinnspill at mange skoleeiere ikke er forberedt på å tilby samiskundervisning når barnet begynner på skolen, og at noen elever derfor må vente på å få samiskundervisning til langt ut i skoleåret. KMD foreslår på denne bakgrunn at det på egnet måte tas inn en bestemmelse i forskriftene til opplæringsloven om at samarbeidet om barns overgang fra barnehage til skole bl.a. skal innebære at det blir gitt opplysninger til skolen om at det må påregnes at barnet vil ha rett til opplæring i samisk.

I høringen har det også kommet noen innspill til de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget. *Norsk Montessoriforbund* mener innføring av en plikt vil medføre økt ressursbruk og at friskolene derfor må få økonomisk kompensasjon for økt arbeid. Det vises til at friskolene ofte får elever fra nabokommuner, og derfor vil de ha flere barnehager og flere kommunale barnehageadministrasjoner å forholde seg til enn de kommunale skolene har. De øvrige friskoleorganisasjonene har ikke hatt merknader om økonomiske og administrative konsekvenser.

4.4.2 Skoleeier skal ha hovedansvaret for samarbeidet og utarbeide en plan

Mange av høringsinstansene har innspill til forslaget om at det er skoleeier som skal ha hovedansvaret for samarbeidet og utarbeide en plan. Flerparten, herunder *Landsorganisasjonen i Norge (LO)*, *Skolelederforbundet*, samt flere fylkesmenn og kommuner, mener det er fornuftig at skoleeier gis det overordnede ansvaret. Det pekes blant annet på at dette vil bidra til å skape felles rutiner for både private og offentlige barnehager. *Bodø kommune* uttaler:

«Utfordringer i dag er at flere skoler har mange barnehager å forholde seg til. Med det nye lovforslaget foreslås det at skoleeier har ansvaret for å lage en plan for samarbeidet, men samtidig legges det vekt på at forpliktelsen går begge veier. At hovedansvaret er hos den ene, vil skape forutsigbarhet og likhet.»

Fylkesmannen i Østfold støtter også at hovedansvaret legges på eiernivå. Fylkesmannen uttaler:

«Skoleeier har gjennom opplæringsloven ansvar for å ha et forsvarlig system for å vur-

dere om krav i opplæringsloven blir oppfylt. Vi vil påpeke at det er viktig å sørge for at kommunene lager gode systemer for å følge opp kravet, da det via ulike lovverk kan være forskjellige innganger til dette; tilsyn fra barnehagemyndigheten, kommunens generelle internkontrollplikt og kravet om forsvarlig system etter opplæringsloven.»

Flere av høringsinstansene som støtter forslaget, understreker at skoleeier må involvere barnehageeier i planleggingsarbeidet og at lokale tilpasninger må vektlegges. *Fylkesmannen i Finnmark* og *Fylkesmannen i Østfold* viser til at samarbeid om og sammenheng i barns overgang, forutsetter at skole, SFO og barnehagen har kjennskap til hverandres pedagogiske arbeid. Det vises til at det må vektlegges i utarbeidelsen av planen at barnehagen skal være kjent med hovedinnholdet i skolens læreplanverk og at skolen skal være kjent med hovedinnholdet i rammeplanen for barnehagen. *Espira gruppen AS* støtter forslaget, men er opptatt av at skoleeiers plan ikke skal innskrenke barnehagens rett til å styre det pedagogiske innholdet:

«Espira er enige i at hovedansvaret for samordning og planarbeid kan ligge hos skoleeier (kommunen), men det er viktig at det kommer tydelig fram at skoleeier skal ta hensyn til at barnehagene er av ulik størrelse og at de har ulike typer rutiner/tradisjoner for arbeid med førskolebarna. Skoleeiers plan skal ikke innebære en innskrenking av barnehagens rett til å styre over det pedagogiske innholdet i barnehagetilbudet og at barnehagens skoleforberedende innhold allerede er regulert i rammeplanen. Espira ønsker at det skal komme tydelig fram i overordnede føringer at en plan for overgang ikke kan inneholde konkrete føringer for kartleggingsrutiner av barn før skolestart.»

Både *FUB* og *FUG* minner om at foreldrene må involveres i arbeidet med barns overgang på en god måte, både gjennom at rådsorganene får gi innspill i det lokale planarbeidet, men også at foreldrene til det enkelte barn blir tatt med på råd om en best mulig overgang for sitt barn.

Noen av høringsinstansene mener at hovedansvaret for samarbeidet ikke bør legges til skoleeier, men bør legges på kommunenivå. *KS* viser blant annet at det er lokaldemokratiets ansvar å sikre en helhetlig og god oppvekst og et likeverdig utdanningsløp for alle barn i kommunen. *KS* mener derfor at kommunen må gis hjemmel til å

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

planlegge for gode overganger mellom barnehage, skole og SFO i barnehageloven, opplæringsloven og friskoleloven. Også flere kommuner, herunder *Molde kommune*, *Sandnes kommune* og *Trondheim kommune*, mener at kommunene må få hjemmel til å planlegge overgangen og også kunne forplikte private barnehager og skoler. Det blir blant annet vist til at ved å legge ansvaret på kommunen, vil man sikre at alle barn ivaretas likt uavhengig av eierskap.

4.5 Departementets vurderinger

4.5.1 Lovfesting av en samarbeidsplikt

Det er viktig å legge til rette for at barn får en trygg og god overgang fra barnehage til skole. Å oppleve sammenheng mellom barnehage og skole, og være trygg i overgangsfasen, gir et godt grunnlag for det videre opplæringsløpet. Samarbeid mellom barnehage og skole er en forutsetning for å få til en god overgang.

Gjennomgangen av dagens praksis viser at det kan være en utfordring at regelverket ikke godt nok sikrer barn en trygg og god overgang fra barnehage til skole og SFO. Undersøkelser viser at de fleste kommuner har rutiner for å lette overgangen fra barnehage til skole. Samtidig viser undersøkelsene at ikke alle kommuner har slike rutiner og at det er variasjon i hvordan det tilrettelegges for samarbeid med private eiere og SFO. Også flere høringsinstanser har i sine innspill til departementet gitt uttrykk for at det er noe tilfeldig hvordan rutineene for overgang praktiseres og i hvilken grad skolene deltar aktivt for å få til gode overganger.

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. Etter departementets vurdering bør plikten gjelde for alle barnehager og skoler. Det vil si at både private og kommunale barnehager, og offentlige og private grunnskoler, blir forpliktet. I høringsforslaget var ikke private skoler godkjent etter opplæringsloven § 2-12 omfattet. Departementet har imidlertid kommet til at også disse skolene bør omfattes. Dette vil bidra til å sikre en trygg og god overgang uavhengig av hvilken barnehage barnet har gått i og hvilken skole barnet skal begynne på. I tillegg bør plikten til å samarbeide gjelde for alle grunnskoler ettersom den skal gjelde for alle barnehager.

Både *KS* og *Barneombudet* har i sine høringsinnspill vist til at prinsippene i barnekonvensjonen

om *barnets beste* og barns rett til medvirkning, må ivaretas i arbeidet. Barneombudet viser til at prinsippet om barns beste taler for at det lovfestes en særlig plikt for skoleeier til å ta kontakt med foreldrene til barn som ikke går i barnehagen, slik at det også kan legges til rette for en god overgang for disse barna. Barneombudet ber i tillegg departementet vurdere om barnas medvirkning bør reguleres direkte i lovbestemmelsene.

Departementet vil vise til at prinsippene i barnekonvensjonen om barns beste og barns rett til å bli hørt og medvirke i saker som angår dem, skal ligge til grunn for alle avgjørelser som omhandler barn. Det følger både av barnekonvensjonen og Grunnloven. En trygg og god overgang handler blant annet om at barn og foreldre opplever overgangen som forutsigbar og vet hva de kan forvente ved skolestart. For å oppnå dette, må det blant annet tilrettelegges for en god dialog mellom foreldre og barnehage, skole og SFO. At barn får gi uttrykk for sine forventninger og eventuelle bekymringer for skolestarten, er en forutsetning for at overgangen skal kunne oppleves som trygg og god. Det er også viktig at foreldre får god informasjon om juridiske, praktiske, strukturelle og innholdsmessige sider ved skolen. Som også *FUG* og *FUB* påpeker i sine innspill, bør foreldre involveres i arbeidet med barns overgang på en god måte.

Departementet mener det ikke det er behov for å eksplisitt regulere barns rett til medvirkning i lovtekstene ettersom dette uansett følger av barnekonvensjonen artikkel 12 og Grunnloven § 104. Både barnekonvensjonen og Grunnloven går foran annen lov og er tolkningsmoment ved tolkning av annen lovgivning.

Den lovfestede plikten skal gjelde på et overordnet nivå, og pålegger skoler og barnehager å samarbeide for å lage gode overgangsordninger for barn som går fra barnehage til skole og SFO. Departementet vil likevel vise til at det er naturlig at skolen legger til rette for en trygg og god skolestart også for barn som ikke går i barnehage. For eksempel bør skolene invitere alle barn som skal starte på skolen til besøksdager dersom skolen arrangerer det.

Flere høringsinstanser peker på at samarbeid om og sammenheng i barnas overgang, forutsetter at skolen og barnehagen har kjennskap til hverandres pedagogiske arbeid. Departementet vil bemerke at for å få til en god overgang og et godt samarbeid, bør skolen være forberedt på hvilke erfaringer barna har med seg fra barnehagen slik at barna kan få bygge videre på det. Dette forutsetter blant annet at barnehagen

er kjent med hovedinnholdet i skolens læreplanverk og at skolen er kjent med hovedinnholdet i rammeplanen for barnehagen. Kjennskap til hverandres arbeid er et godt utgangspunkt for å diskutere læring og arbeidsmåter og tilrettelegge for at barna kan oppleve overgangen som forutsigbar.

Departementet foreslo i høringen at også SFO inkluderes i samarbeidet om barns overgang for offentlige grunnskoler. Det er mange høringsinstanser som viser til at det er avgjørende at SFO er med i samarbeidet om overgangen, ettersom de aller fleste barn skal starte i SFO før eller samtidig som de starter på skolen. Departementet er enig i at en overgangsordning som ikke tar hensyn til at mange barn starter i SFO før eller samtidig som barnet starter på skolen, vil være lite hensiktsmessig. For barn som starter i SFO før eller samtidig som første skoleår, vil overgangen til SFO ofte ha stor betydning for overgangen til skolen. Kommunen har plikt til å ha et tilbud om SFO, jf. opplæringsloven § 13-7 og etter departementets vurdering bør også samarbeidet om overgangen til kommunens tilbud om SFO lovfestes. Dette gjelder både der kommunen selv driver SFO og der kommunen benytter private tilbydere. Departementet foreslår derfor at SFO bør inkluderes i overgangsordningene som etableres mellom barnehager og offentlige skoler.

Tromsø kommune peker på at ikke alle barn benytter SFO og at det må sikres gode overganger uavhengig av hvorvidt barna skal benytte SFO eller ikke. Departementet vil understreke at forslaget innebærer at alle barn skal få en trygg og god overgang, og at det derfor må legges til rette både for barna som skal starte på SFO, og for barna som ikke skal det.

Friskoleloven har ikke en tilsvarende regulering av SFO som offentlige skoler, men det åpnes for at friskoler kan drive SFO, jf. økonomiforskrift til friskolelova § 4A. Heller ikke private grunnskoler godkjent etter opplæringsloven § 2-12 har plikt til å tilby SFO.

Departementet foreslo i høringen at det ikke lovfestes et krav om samarbeid om overgangen til SFO i friskoleloven. Flere av høringsinstansene, blant andre *Kristne friskolers forbund*, *Norsk Montessoriforbund* og *Fylkesmannen i Buskerud*, mener imidlertid at også friskolene som tilbyr SFO bør ha en lovfestet plikt til å involvere SFO i samarbeidet.

Ettersom det verken er krav til å ha et tilbud om SFO eller andre regler om SFO i friskoleregelverket eller for private skoler etter opplæringsloven § 2-12, mener departementet at det ikke er hensiktsmessig å lovfeste et krav om sam-

arbeid om overgangen til SFO for friskoler eller private skoler. Dersom disse skolen tilbyr SFO, bør det imidlertid også legges til rette for at barna som skal starte på skolen, får en trygg og god overgang til SFO.

Flere høringsinstanser peker på at det må tas hensyn til overgangen fra barnehage til skole og SFO for barn med særlige behov. Departementet vil understreke at det er viktig at barn med særlige behov får nødvendig oppfølging slik at overgangen oppleves som forutsigbar og trygg. Barn med særlige behov har ofte større behov for forutsigbare rammer enn andre barn, og i mange tilfeller behov for et individuelt tilrettelagt tilbud når de starter på skolen.

Departementet vil også trekke frem at det må tas hensyn til at overgangen kan være utfordrende for minoritetsspråklige barn og foreldre. Minoritetsspråklige barn og foreldre kan ha behov for særlig støtte og veiledning, spesielt hvis det er første gang foreldrene har barn i skolen. Noen minoritetsspråklige barn vil ha behov for spesiell tilrettelegging når det gjelder språk.

I høringen har det kommet innspill knyttet til overgangen for samiske barn. Både *Sametinget* og *Senter for samisk i opplæringa* mener forslaget er positivt og vil bidra til en god overgang for samiske barn. *Kommunal og moderniseringsdepartementet (KMD)* uttaler i sitt høringsinnspill at mange skoleeiere ikke er forberedt på å tilby samiskundervisning når barnet begynner på skolen, og at noen elever derfor må vente lenge på å få samiskundervisning. KMD foreslår på denne bakgrunn at det på egnet måte tas inn en bestemmelse i forskriftene til opplæringsloven om at samarbeidet om barns overgang fra barnehage til skole bl.a. skal innebære at det blir gitt opplysninger til skolen om at det må påregnes at barnet vil ha rett til opplæring i samisk.

Departementet vil vise til at informasjonsoverføring fra barnehage til skole om det enkelte barn kan være nyttig og nødvendig for å få til en god overgang. Slike opplysninger kan for eksempel være om barnet har rett til opplæring i samisk. Det kan være en fordel om det legges opp til gode rutiner for informasjonsoverføring i forbindelse med overgangen til skolen, men departementet vil understreke informasjonsoverføring om det enkelte barn forutsetter samtykke fra foreldrene. Det foreslås derfor ikke regler om at det skal gis opplysninger om det enkelte barn ved overgangen.

Flere høringsinstanser har kommentarer til hvorvidt det bør utarbeides nasjonale føringer for samarbeidet. Både *KS* og *Oslo kommune* mener

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

det er positivt at det ikke foreslås nasjonale føringer for hvilke rutiner som skal utarbeides. Andre instanser, herunder *PBL*, mener at det nasjonalt bør gis noen overordnede føringer for samarbeidet for å unngå kvalitetsmessige forskjeller. *Hovedorganisasjonen Virke* oppfordrer til at det i etterkant av lovfestingen utarbeides en veileder om hvordan samarbeidet mellom barnehagen og skolen kan gjøres på best mulig måte. Dette vil kunne gi en nasjonal standard uten lovfesting, og gjøre det enklere å lage interne rutiner for barnehager i samme stiftelse.

Departementet vil vise til at det er store forskjeller mellom kommunene både når det gjelder eierstrukturen i barnehagesektoren, antall friskoler, den geografiske avstanden mellom skoler og barnehager og antall barn som skal gå over fra barnehage til skole. Slike forskjeller taler for at barnehager og skoler har behov for å innrette samarbeidet på ulike måter. En lovfestet samarbeidsplikt bør være fleksibel og ta høyde for ulike lokale forhold og behov. Departementet mener derfor at det vil være lite hensiktsmessig å utarbeide konkrete nasjonale føringer for hvilke rutiner som skal etableres for å gi barna en trygg og god overgang. Departementet vurderer det som mest hensiktsmessig at den nasjonale reguleringen er på et overordnet systemnivå, som gir en klar forpliktelse om samarbeid mellom barnehage- og skoleeiere, og som tydeliggjør formålet med et slikt samarbeid.

Departementet vil også trekke fram at konkrete råd om samarbeid og utarbeiding av planer vil gis i en nasjonal veileder. I 2008 ga Kunnskapsdepartementet ut veilederen *Fra eldst til yngst – Samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole*. Veilederen er ikke forpliktende for barnehage- og skoleeiere, men inneholder flere råd om hvordan barnehagen og skolen kan samarbeide om barnas overgang fra barnehage til skole og SFO. Denne veilederen vil oppdateres ved en lovendring.

I høringen har det kommet innspill til de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget. Flere støtter forslaget med forbehold om fullfinansiering. Departementet vil vise til at forslaget kan medføre noen økonomiske konsekvenser for kommunene og at det derfor er bevilget 20 millioner kroner i form av økt rammetilskudd. Dette er nærmere omtalt under punkt 7.2 om økonomiske og administrative konsekvenser. *Norsk Montessoriforbund* mener innføring av en plikt vil medføre økt ressursbruk og at friskolene derfor må få økonomisk kompensasjon for økt arbeid. Departementet vil vise til at forsla-

get ikke har økonomiske konsekvenser for friskolene på samme måte som for kommunene ettersom det ikke foreslås like omfattende krav. Dette er nærmere omtalt under punkt 7.2.

4.5.2 Skoleeier skal ha hovedansvaret for samarbeidet og utarbeide en plan

I høringsnotatet foreslo departementet at skoleeier skal ha hovedansvaret for samarbeidet og utarbeide en plan for å gi barn en trygg og god overgang.

Mange av høringsinstansene støtter at skoleeier får det overordnede ansvaret, og det pekes blant annet på at det vil bidra til å skape felles rutiner for både kommunale og private barnehager. Det vises også til at ved å legge hovedansvaret hos den ene, vil det bidra til å skape forutsigbarhet og likhet. Andre, herunder *KS* og flere kommuner, mener at ansvaret bør legges på kommunenivå og ikke til skoleeier. Det begrunnes blant annet med at kommunene må få hjemmel til å forplikte også private barnehager og skoler, noe som vil kunne sikre at alle barn ivaretas likt uavhengig av eierskap.

Departementet vil vise til at eierstrukturen i barnehagesektoren og skolesektoren varierer fra kommune til kommune. For offentlige grunnskoler er det kommunen som er skoleeier, og for friskoler og private skoler etter opplæringsloven § 2-12 er det styret på skolen som er skoleeier. Siden det er en betydelig større andel offentlige grunnskoler, vil skoleeier i de fleste tilfeller være kommunen. Private skoler og friskoler kan bygge på en annen pedagogisk retning og ha en annen organisering enn de offentlige skolene. Skolene kan dermed ha behov for å ha egne overgangsordninger som skiller seg fra kommunens. For å legge best mulig til rette for å ha ordninger tilpasset skolen barnet skal starte på, er det derfor naturlig at ansvaret legges til den enkelte skoleeier.

I høringsnotatet foreslo departementet at skoleeier skal utarbeide en plan for barns overgang til skolen. En plan for overgangen setter klare rammer for samarbeidet og skaper forutsigbarhet for skolene, barnehagene og foreldrene. Ved å lovfeste at skoleeier skal utarbeide en plan som viser hvordan barna kan få en trygg og god overgang, vil man sikre at alle skoleeiere tar initiativet til og sørger for at det utarbeides en slik plan. Etter departementets vurdering bør derfor skoleeier, enten det er kommunen eller en privat grunnskoleeier, som en del av å ha hovedansvar for samarbeidet, utarbeide en plan som viser hvordan barna

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

kan få en trygg og god overgang fra barnehage til skole. For offentlige skoler skal planen også inkludere overgangen til SFO.

Flere høringsinstanser viser til at skoleeier må involvere barnehageeier i planleggingsarbeidet og at lokale tilpasninger må vektlegges. **D e p a r t e m e n t e t** vil vise til at det er avgjørende at planen for barnas overgang tilpasses lokale forhold. Det er bakgrunnen for at det foreslås at den enkelte skoleeier skal få fastsette innholdet i planen og at det ikke legges konkrete nasjonale føringer. Det er viktig at skoleeier involverer barnehageeierne i utarbeidelsen og den enkelte skoleeier må, i samarbeid med barnehageeierne, finne hensiktsmessige løsninger for hvordan barnehageeierne konkret skal involveres og tas hensyn til i planleggingsarbeidet.

Kommunens plan for barnas overgang bør gjøres tilgjengelig for friskolene i kommunen, slik at friskolene kan få mulighet til å bruke planen i den utstrekning den passer, eller tilpasse sin overgangsplan til kommunens plan. Planen til den enkelte friskole vil bare gjelde for barna som skal starte i friskolen, og skiller seg fra kommunens plan som i utgangspunktet skal gjelde for alle barn i kommunen. Det er derfor ikke samme behov for å involvere alle barnehagene i utarbeidelsen av friskolens plan. Friskoler og private skoler som har barnehager i tilknytning til skolen, bør involvere denne barnehagen ved utarbeidelse av planen.

Planen for overgangen til den enkelte friskole bør gjøres tilgjengelig for barnehager og foreldre før søknadsprosessen, slik at det er forutsigbart hvordan overgangen til friskolen skal foregå.

Utdanningsdirektoratet mener at samarbeidsplikten er for uklar, idet bestemmelsen ikke er tydelig nok på om samarbeidsplikten er på enkeltbarnsnivå eller på et mer overordnet nivå for alle barna i den aktuelle barnehagen. **D e p a r t e m e n t e t** vil vise til at den foreslåtteplikten til å samarbeide gjelder på et mer overordnet nivå og ikke innebærer et samarbeid om hvert enkelt barn. Formålet med samarbeidet skal være å gi barn en trygg og god overgang fra barnehage til skole og SFO. Selv omplikten er overordnet, må det likevel foreligge en plan for overgangen som legger til rette for at den enkelte barn kan få en trygg og god overgang. Skoleeiers ansvar for å lage en plan for overgangen, innebærer at skoleeier må ha en plan med et innhold som er egnet til å oppfylle formålet om en trygg og god overgang fra barnehage til skole og SFO for alle barn.

Planen skal sikre god overgang for alle barn og det må tas særlig hensyn til hvordan overgangen skal gjøres for barn med særlige behov. For

barn som trenger ekstra tilrettelegging ved skolestart, for eksempel spesialundervisning, kan det være hensiktsmessig med informasjonsoverføring. Det kan også være hensiktsmessig med informasjonsoverføring når det gjelder om barnet har rett til samisk, særskilt språkopplæring e.l. Skoleeier kan lage rutiner for informasjonsoverføring fra barnehage til skole i planen for overgangen. Departementet vil imidlertid understreke at informasjonsoverføring om det enkelte barn forutsetter samtykke fra foreldrene. Kravet til samtykke fra foreldrene gjelder uavhengig av om informasjonen overføres skriftlig eller muntlig.

Espira gruppen AS viser i sitt høringsinnspill til at skoleeiers plan ikke skal innskrenke barnehagens rett til å styre det pedagogiske innholdet, og at skoleeier må ta hensyn til at barnehagene er av ulik størrelse og har ulike rutiner for arbeid med førskolebarna. **D e p a r t e m e n t e t** vil fremheve at det er viktig for å få til et godt samarbeid, at skoleeier tar hensyn til at barnehagene er av ulik størrelse og har ulike profiler ved utarbeidelse av planen. Departementet vil understreke at skoleeiers plan ikke kan innebære en innskrenking av barnehagens rett til å styre over det pedagogiske innholdet i barnehagetilbudet. Det bemerkes at barnehagens skoleforberedende innhold allerede er regulert i rammeplanen. I forslaget til ny rammeplan er det tydeliggjort at barnehagen skal legge til rette for at de eldste barna har med seg erfaringer, kunnskaper og ferdigheter som kan gi dem et godt grunnlag og motivasjon for å begynne på skolen. Barnehageeier og skoleeier kan bli enige om bestemte områder som barnehagen skal fokusere på, for å gjøre overgangen best mulig for barna.

4.6 Departementets forslag

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

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

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.

5 Krav om norskferdigheter for styrer og pedagogisk leder

5.1 Bakgrunnen for forslaget

I barnehageloven er det lovfestet et utdanningskrav for å bli ansatt som styrer eller pedagogisk leder i barnehage. Det betyr at styrer og pedagogisk leder er regulerte yrker som er omfattet av europaparlaments- og rådsdirektiv 2005/36/EF om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner (yrkeskvalifikasjonsdirektivet). Direktivet omfatter statsborgere fra EØS og Sveits som ønsker å utøve et regulert yrke i en annen EØS-stat enn den hvor personen har yrkeskvalifisert seg. Direktivet skal sikre at borgere som er kvalifisert til å utøve et yrke i en EØS-stat, ikke blir diskriminert når de søker adgang til et regulert yrke i en annen EØS-stat.

Den 1. januar 2018 trådte lov 16. juni 2017 nr. 69 om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner (yrkeskvalifikasjonsloven) i kraft. Yrkeskvalifikasjonsloven gjelder yrkesutøvere med statsborgerskap fra en EØS-stat eller Sveits som vil utøve et lovregulert yrke i Norge, og som har ervervet sine yrkeskvalifikasjoner eller fått disse godkjent i en annen EØS-stat eller Sveits. Loven er hovedsakelig en fullmaktslov. De detaljerte bestemmelsene er regulert i forskrift 22. desember 2017 nr. 2384 om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner. Loven og forskriften gjennomfører yrkeskvalifikasjonsdirektivet med senere endringer, herunder europaparlaments- og rådsdirektiv 2013/55/EU om endring av yrkeskvalifikasjonsdirektivet.

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. Før yrkeskvalifikasjonsloven trådte i kraft, gjaldt kravet om norskferdigheter for alle personer med utenlandske yrkeskvalifikasjoner som ønsker å utøve yrket som styrer eller pedagogisk leder i Norge. Fra 1. januar 2018 gjelder kravet om norskferdigheter kun for personer som ikke er omfattet av yrkeskvalifikasjonsloven.

Stortinget har nylig lovfestet et krav om norskprøve for å bli ansatt i øvrige stillinger i barnehage, jf. Prop. 170 L (2016–2017) og Innst. 120 L

(2017–2018). I Prop. 170 L (2016–2017) ble det varslet at departementet vil foreslå en ny regulering av språkkravet for personer med utenlandske yrkeskvalifikasjoner som styrer eller pedagogisk leder, slik at dette kravet også vil gjelde for personer som er omfattet av yrkeskvalifikasjonsloven.

5.2 Gjeldende rett

5.2.1 Barnehageloven

Barnehageloven inneholder ingen eksplisitte krav om norskferdigheter for å bli ansatt som styrer eller pedagogisk leder. Det framgår imidlertid av barnehageloven § 17 andre ledd at styrer må ha «utdanning som barnehagelærer eller annen høgskoleutdanning som gir barnefaglig og pedagogisk kompetanse». Videre framgår det av § 18 andre ledd at pedagogisk leder må ha «utdanning som barnehagelærer. Likeverdig med barnehagelærerutdanning er annen treårig pedagogisk utdanning på høgskolenivå med videreutdanning i barnehagepedagogikk».

For å søke opptak til barnehagelærerutdanningen eller annen treårig høyskoleutdanning, kreves det generell studiekompetanse eller realkompetanse. For å oppnå generell studiekompetanse, må personen ha bestått fellesfaget norsk i videregående opplæring med 393 timer, enten som elev i videregående skole eller som privatist, jf. forskrift om opptak til høgre utdanning § 2-1 første ledd. Personer som har treårig videregående utdanning fra de andre nordiske landene, er kvalifiserte for opptak uten tilleggskrav i norsk når den videregående utdanningen gir generelt opptaksgrunnlag til universiteter og høyskoler i de respektive landene, jf. forskriften § 2-2 første ledd. Personer som har utenlandsk utdanning fra land utenfor Norden, må dokumentere bestått utdanning på nivå med norsk treårig videregående opplæring som gir generell studiekompetanse, jf. forskriften § 2-2 andre ledd. I tillegg må personen dokumentere kunnskaper i norsk med én av disse prøvene:

- Bestått norsk med 393 timer fra videregående opplæring

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

- Bestått eksamen fra trinn 3 i norsk for utenlandske studenter ved universitetene
- Bestått eksamen fra 1-årig høyskolestudium i norsk språk og samfunnskunnskap for utenlandske studenter
- Skriftlig test i norsk, høyere nivå (Bergenstesten), med minimum 450 poeng eller bestått etter ny vurderingsordning f.o.m. høsten 2009
- Avsluttende prøve i norsk (norskprøven) med ferdigheter på minimum nivå B2 i alle delferdigheter, jf. lov 5. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) § 19 andre ledd

Universitetet eller høyskolen kan godta annen dokumentasjon av norskkunnskaper. Søkere som for eksempel vil dokumentere norskkunnskaper med norsk eller et annet nordisk språk som morsmål, må normalt dokumentere at de har hatt opplæring i morsmålet på minst norsk/nordisk grunnskolenivå, jf. forskriften § 2-2 fjerde ledd.

Personer med utenlandske yrkeskvalifikasjoner som ønsker å arbeide som styrer eller pedagogisk leder i Norge, må få yrkeskvalifikasjonene godkjent av Utdanningsdirektoratet. Det framgår av forskrift om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner for styrer og pedagogisk leder i barnehage fra annen stat § 4 fjerde ledd, at en forutsetning for godkjenning er at personen har «tilfredsstillende kunnskaper, ferdigheter og innsikt i norsk språk». Utdanningsdirektoratet har i praktiseringen av dette språkkravet lagt til grunn at personen må dokumentere norskferdigheter som tilsvarer nivå B2 etter Det felles europeiske rammeverket for språk. Språkkravet gjelder ikke for personer som har norsk, samisk, svensk, dansk, islandsk eller færøysk som førstespråk.

Tidligere gjaldt kravet om norskferdigheter 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.

5.2.2 Yrkeskvalifikasjonsloven

Yrkeskvalifikasjonsloven har et generelt krav til språkkunnskaper i § 15 om at yrkesutøver «skal ha de språkkunnskaper i norsk som er nødvendig for å utøve det lovregulerte yrket». I forskrift om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner er det regler for når språkkontroll kan utføres.

Hovedregelen etter forskrift om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner § 8-3 er at ansvarlig myndighet bare kan kreve språkkontroll etter at yrkesutøveren har fått sine yrkeskvalifikasjoner godkjent. Det betyr at språkkontroll ikke kan ilegges før eller når godkjenningsmyndigheten vurderer søknad om godkjenning. Prosedyren om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner og eventuell kontroll av språk er to forskjellige prosedyrer. I Europakommisjonens veiledning til yrkeskvalifikasjonsdirektivet står det at yrkesutøveren ikke kan få avslag eller utsatt behandlingen av søknaden om godkjenning med den begrunnelse at språkkunnskapene ikke er tilstrekkelige. Det kan gjøres unntak fra denne regelen hvis språkkunnskaper er en del av utdannelsesbeviset. Direktivet er imidlertid ikke til hinder for at det utføres språkkontroll etter godkjenningen, men før yrkesutøveren får tilgang til yrket.

5.2.3 Gjeldende rett i andre land

For å bli ansatt som «förskollärar» i Sverige, kreves det i tillegg til en relevant utdanning fra utdanningslandet at personen kan fremlegge dokumenterte kunnskaper i svensk. Dette kan være et godkjent resultat i svensk for ikke-nordiske studenter, et godkjent resultat på TISUS-test eller godkjente kunnskaper som tilsvarer kurset Svenska 3 eller Svenska som andrespråk 3, alternativt Svenska B eller Svenska som andraspråk B. Språkkravet gjelder ikke for personer som har svensk, dansk, færøysk, islandsk eller norsk som morsmål.

I Danmark, Island og Finland er det ingen språkkrav for å kunne ansettes i «dagtilbud» eller «ECEC centres». I Danmark er det imidlertid fastsatt at dansk er hovedspråk i dagtilbudene.

5.3 Høringsforslaget

I høringsnotatet foreslo departementet at det lovfestes et krav om at personer med utenlandske yrkeskvalifikasjoner må dokumentere norskferdigheter som tilsvarer nivå B2 etter Det felles europeiske rammeverket for språk, for å bli ansatt som styrer eller pedagogisk leder. Departementet viste til at personen kan dokumentere tilstrekkelige norskferdigheter hvis personen har:

- bestått fellesfaget norsk i videregående opplæring med 393 timer, enten som elev i videregående skole eller som privatist
- bestått eksamen fra trinn 3 i norsk for utenlandske studenter ved universitetene

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

- fullført studium i høyere utdanning med minst 60 studiepoeng i norsk språk og samfunnskunnskap for utenlandske studenter
- bestått test i norsk skriftlig, høyere nivå (Bergenstesten) med minst 450 poeng eller bestått etter ny vurderingsordning fra og med høsten 2009
- avlagt norskprøven for voksne innvandrere og oppnådd nivå B2 på delprøvene i skriftlig framstilling, leseforståelse, lytteforståelse og muntlig kommunikasjon, eller har
- minst fem års arbeidserfaring fra en arbeidsplass hvor søkeren har brukt norsk som arbeidsspråk.

Departementet foreslo at kravet om norskferdigheter ikke skal gjelde personer som har norsk, samisk, svensk eller dansk som førstespråk. Videre foreslo departementet at kravet om norskferdigheter ikke skal gjelde stillinger i barnehager som gir et tilbud på et annet språk enn norsk. Departementet foreslo 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.

5.4 Høringsuttalelser

5.4.1 Lovfesting av krav om norskferdigheter for å bli ansatt som styrer eller pedagogisk leder

Det er 36 høringsinstanser som har uttalt seg om forslaget om å lovfeste et krav om norskferdigheter for å bli ansatt som styrer eller pedagogisk leder. Av disse er det 30 høringsinstanser som støtter forslaget. Dette er blant andre åtte kommuner, fire fylkesmenn, *Barneombudet*, *Integrerings- og mangfoldsdirektoratet*, *Foreldreutvalget for barnehager*, *KS* og *Private barnehagers landsforbund*. Det er én høringsinstans som ikke støtter forslaget. De resterende høringsinstansene har innspill uten at det gis uttrykk for om de støtter forslaget eller ikke.

Av de høringsinstansene som støtter forslaget, er det flere høringsinstanser som viser til at norskferdighetene til styrer og pedagogisk leder har stor betydning for barnas utvikling og læring. Det er også flere høringsinstanser som viser til at norskferdighetene til styrer og pedagogisk leder er avgjørende for at barnehagen skal kunne gi barna et pedagogisk tilbud i tråd med barnehageloven og rammeplanen.

Det er flere høringsinstanser som mener at det er hensiktsmessig at kravet om norskferdigheter for styrer og pedagogisk leder knytter seg til tidspunktet for ansettelsen i barnehagen, da dette vil samsvare med reguleringen av språkkravet for å bli ansatt i øvrige stillinger i barnehage. Andre høringsinstanser uttaler at de støtter kravet om norskferdigheter, men at kravet bør knytte seg til tidspunktet for godkjenningen av yrkeskvalifikasjonene, og ikke til ansettelsen i barnehagen. For eksempel uttaler *Utdanningsforbundet* at godkjenningen av yrkeskvalifikasjoner og kontrollen av språk ikke bør være to ulike prosesser.

Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring er kritisk til forslaget om at det er barnehageeier som skal påse at personen har tilstrekkelige norskferdigheter. Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring viser til at det er Utdanningsdirektoratet som best kan vurdere om kravet om norskferdigheter er oppfylt.

Også *OsloMet* viser i sin uttalelse til at barnehageeier ikke nødvendigvis vil ha tilstrekkelig kompetanse til å vurdere personens norskferdigheter. OsloMet foreslår derfor at Utdanningsdirektoratet får i oppgave å vurdere personens norskferdigheter i en ny prosess etter at personen har fått yrkeskvalifikasjonene godkjent:

«I motsetning til barnehageeierne, har Utdanningsdirektoratet den faglige kompetansen som skal til for å vurdere kandidatens norskspråklige ferdigheter. Vi ber derfor departementet om å vurdere om det er mulig å legge vurderingene av om kravet om språkferdigheter er oppfylt til et uavhengig organ, for eksempel Utdanningsdirektoratet, og om det er mulig å godkjenne yrkeskvalifikasjoner med forbehold om at kandidaten på et senere tidspunkt også får attestert av Utdanningsdirektoratet at vedkommende oppfyller kravet om norskferdigheter på B2-nivå eller tilsvarende. Denne løsningen vil ivareta at godkjenningene følger to ulike prosedyrer, samtidig som den vil redusere muligheten for diskriminering på svakt faglig grunnlag.»

KS viser i sitt hørings svar til at det er barnehageeier som er best egnet til å vurdere personens norskferdigheter i forbindelse med ansettelsen i barnehagen. *KS* viser til at gode norskferdigheter er så viktig at barnehageeier uansett må vurdere dette i forbindelse med ansettelsen.

Fjære barnehage støtter ikke forslaget om å lovfeste et krav om norskferdigheter for styrer og

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

pedagogisk leder, da barnehagen mener at det vil kunne ekskludere god fagekspertise.

5.4.2 Nivået på norskferdigheter

I høringsnotatet foreslo departementet at kravet om norskferdigheter skal tilsvare nivå B2 etter Det felles europeiske rammeverket for språk. De høringsinstansene som har uttalt seg om dette forslaget, støtter at norskferdigheter som tilsvare nivå B2 er nødvendig for å utøve yrket som styrer eller pedagogisk leder. Dette er blant andre *Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder*, *Bergen kommune*, *Oslo kommune*, *OsloMet*, *KS*, *Private barnehagers landsforbund* og *Utdanningsforbundet*.

KS viser i sin uttalelse til at det er positivt at barnehageeier fortsatt kan velge å stille strengere krav til norskferdigheter enn det som lovfestes. *KS* mener at dette bør framgå direkte av lovteksten eller av merknadene til bestemmelsen.

Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring mener at barnehageeiers mulighet til å stille strengere krav til norskferdigheter enn det som lovfestes, kan bidra til at motiverte søkere opplever kravet som urimelig strengt. Videre viser *Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder* til at barnehageeiers mulighet til å stille strengere krav til norskferdigheter enn det som lovfestes, kan føre til ekskludering av personer med utenlandske yrkeskvalifikasjoner og tilsetting av personer som ikke er kvalifiserte til stillingen.

Det er noen høringsinstanser som har innspill til hvordan personen skal kunne dokumentere norskferdighetene sine. *Oslo kommune* viser i sin uttalelse til at departementets eksempler på hvordan personen kan dokumentere norskferdighetene sine, ikke er egnet til å dokumentere norskferdigheter som tilsvare nivå B2 etter Det felles europeiske rammeverket for språk. Kommunen viser til at bestått fellesfag i norsk i videregående opplæring med 393 timer eller bestått eksamen fra trinn 3 i norsk for utenlandske studenter ved universitetene, ikke kan sidestilles med nivå B2 på norskprøvene.

Kompetanse Norge er i hovedsak enig i departementets eksempler på hvordan personen kan dokumentere norskferdighetene sine. *Kompetanse Norge* viser til at departementets eksempler, med unntak av eksemplet om arbeidserfaring, er i tråd med kravene som stilles til norskferdigheter for personer med utenlandsk utdanning fra land utenfor Norden ved opptak til høyere utdanning, jf. forskrift om opptak til høgre utdanning § 2-2 andre ledd.

Kompetanse Norge, *Oslo kommune*, *Tromsø kommune*, *Fylkesmannen i Vestfold* og *Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder* viser i sine uttalelser til at minst fem års arbeidserfaring fra en arbeidsplass hvor personen har brukt norsk som arbeidsspråk, ikke er egnet til å dokumentere norskferdigheter som tilsvare nivå B2. *Kompetanse Norge* uttaler:

«(...) Punkt 6 i departementets liste med forslag til godkjent dokumentasjon, «minst fem års arbeidserfaring fra en arbeidsplass hvor søkeren har brukt norsk som arbeidsspråk», skiller seg imidlertid fra kravene i opptakskriften. *Kompetanse Norge* mener at arbeidserfaring fra en arbeidsplass hvor norsk er brukt som arbeidsspråk ikke er egnet som kriterium for å fastslå at en person har ferdigheter i norsk på nivå B2. Følgelig mener vi at slik arbeidserfaring i seg selv ikke er tilstrekkelig dokumentasjon på en persons ferdighetsnivå i norsk. Vi mener også at formuleringen åpner for bruk av en skjønnsmessig vurdering som kan føre til forskjellsbehandling ettersom en arbeidsgiver ikke nødvendigvis vil ha forutsetninger for å vurdere søkerens ferdigheter i norsk. *Kompetanse Norge* støtter derfor ikke forslaget om at «minst fem års arbeidserfaring fra en arbeidsplass hvor søkeren har brukt norsk som arbeidsspråk», skal tilfredsstille kravet til dokumentasjon av norskferdigheter på nivå B2.»

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

I høringsnotatet foreslo departementet at kravet om norskferdigheter ikke skal gjelde for personer som har norsk, samisk, svensk eller dansk som førstespråk. De høringsinstansene som har uttalt seg om dette forslaget, støtter at kravet om norskferdigheter ikke skal gjelde for disse personene. *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* mener imidlertid at det bør presiseres at barnehageeier skal vurdere hvor mange ansatte som kan ha dansk eller svensk som førstespråk:

«(...) Videre mener *FMOA* at det bør stå en merknad om at barnehageeiere må vurdere totalen av ansatte som har dansk eller svensk som morsmål, siden primærspråket er norsk i barnehagene. Barnehageårene er viktige for språket til barna, så det er til barnets beste at de ansatte kan være gode språkmodeller. I tillegg er det viktig at ansatte støtter og hjelper

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

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

I høringsnotatet ba departementet høringsinstansene om særlig å vurdere om kravet om norskferdigheter skal gjelde for personer som har islandsk eller færøysk som førstespråk. *Kompetanse Norge, Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Trondheim kommune, Tromsø kommune, Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring, KS og Utdanningsforbundet* uttaler at kravet om norskferdigheter også bør gjelde for disse personene. Det er ingen høringsinstanser som uttaler at disse personene bør være unntatt fra kravet om norskferdigheter.

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

Det er noen høringsinstanser som har innspill til forslaget om at kravet om norskferdigheter ikke skal gjelde stillinger i barnehager som gir et tilbud på et annet språk enn norsk. *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* viser i sitt høringssvar til at det for skoler godkjent etter friskoleloven er uttrykkelig regulert at undervisningsspråket skal være norsk eller samisk. Det finnes ingen tilsvarende eksplisitt bestemmelse i opplæringsloven, men departementet har uttalt at kravet om at undervisningsspråket skal være norsk eller samisk, likevel må anses å gjelde også for offentlige skoler. Fylkesmannen i Oslo og Akershus uttaler at det samme må gjelde for barnehager, og at stillinger i barnehager som gir et tilbud på et annet språk enn norsk, derfor ikke bør være unntatt fra kravet om norskferdigheter.

Også *Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring* viser i sitt høringssvar til at stillinger i barnehager som gir et tilbud på et annet språk enn norsk, ikke bør unntas fra kravet om norskferdigheter. *Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring* begrunner dette med at styrer og pedagogisk leder må kunne forholde seg til regelverket og andre instanser, også selv om barnehagen gir et tilbud på et annet språk enn norsk.

Fylkesmannen i Vestfold viser i sitt høringssvar til at rammeplanen framhever styrerens rolle knyttet til samarbeid med relevante institusjoner og instanser, slik som skolen, helsestasjonen, den pedagogisk-psykologiske tjenesten og barnevernet. Et slikt samarbeid innebærer at styreren må ha tilstrekkelige norskferdigheter til å kunne

kommunisere muntlig og skriftlig. Fylkesmannen mener derfor at stillinger som styrer i barnehager som gir et tilbud på et annet språk enn norsk, ikke bør være unntatt fra kravet om norskferdigheter.

Utdanningsdirektoratet viser i sin uttalelse til at det er uheldig at barnehageeier kan unnta seg fra kravet om norskferdigheter for styrer og pedagogisk leder ved å vedtektsfeste at tilbudet skal gis på et annet språk enn norsk:

«Forslaget til ny barnehageloven § 18 b andre ledd fastslår at kravet til norskferdigheter ikke gjelder for stillinger i barnehager som gir et tilbud på et annet språk enn norsk. Slik vi forstår merknadene er kravet for å komme inn under dette unntaket at barnehagen har vedtektsfestet at de skal bygge på et annet språk enn norsk. Utdanningsdirektoratet mener at det er uheldig at det gis en så vid unntaksadgang for språkkravet, og at det er barnehagen selv som enkelt kan unnta seg språkkravet uten å involvere kommunen eller annen offentlig myndighet. Dette står i kontrast til den ganske begrensede dispensasjonsadgangen det legges opp til i forslaget til forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager § 3. Det er vanskelig å vite i hvor stor grad barnehager vil gi et tilbud på et annet språk enn norsk og dermed være unntatt språkkravet, men det kan være en risiko for at barn ikke får et tilfredsstillende barnehagetilbud. Også integreringshensyn tilsier en mer begrenset adgang for barnehager til å unnta seg språkkravet.»

Fylkesmannen i Rogaland støtter forslaget om at kravet om norskferdigheter ikke skal gjelde for stillinger i barnehager som gir et tilbud på et annet språk enn norsk. Fylkesmannen viser til eksempler på saker i sitt fylke der dette har vært aktuelt.

5.4.5 Dispensasjon

Det er flere høringsinstanser som har innspill til forslaget om å forskriftsfeste 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. *Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Foreldreutvalget for barnehager og Tromsø kommune* støtter ikke forslaget om at kommunen kan gi dispensasjon fra kravet om norskferdigheter. Fylkesmannen i Oslo og Akershus viser til at tilstrekkelige norskferdigheter er så

viktig at det i minst mulig grad bør åpnes for unntak. Tromsø kommune viser til at god kommunikasjon er en forutsetning for at barnehagen skal kunne drives i samsvar med rammeplanen.

Utdanningsforbundet støtter heller ikke forslaget om at kommunen kan gi dispensasjon fra kravet om norskferdigheter. Dersom dispensasjonsmuligheten likevel blir innført, foreslår Utdanningsforbundet at bestemmelsen inneholder en vilkårsbestemmelse om at vedkommende som gis dispensasjon, skaffer seg norskferdigheter som tilsvarer nivå B2 i løpet av dispensasjonsperioden på ett år.

Flere høringsinstanser er imidlertid enig i departementets forslag om at kommunen kan gi dispensasjon fra kravet om norskferdigheter. Dette er blant andre *Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder*, *Oppegård kommune*, *Ullensaker kommune*, *Funksjonshemmedes fellesorganisasjon*, *KS* og *Private barnehagers landsforbund*. Funksjonshemmedes fellesorganisasjon viser i sin uttalelse til at det er viktig at regelverket ikke blir for rigid, og at det viktigste må være at barnas behov blir ivaretatt. KS er positive til at vilkårene for å få dispensasjon fra kravet om norskferdigheter er de samme som for å få dispensasjon fra utdanningskravet.

Høgskolen i Østfold viser i sin uttalelse til at kommunen bør vurdere antall dispensasjoner for å sikre at barnehagetilbudet opprettholder den kvaliteten den er pålagt å ha. Høgskolen foreslår at dispensasjon fra kravet om norskferdigheter maksimalt kan gis tre ganger.

Utdanningsdirektoratet viser i sin uttalelse til at ny § 18 b bør gi hjemmel til å fastsette forskriftsbestemmelser om dispensasjon, og ikke vise til forskriftsbestemmelser gitt med hjemmel i §§ 17 og 18. Hvis ny § 18 b ikke gir departementet hjemmel til å fastsette dispensasjonsadgangen i forskrift, mener direktoratet at det vil bli en uklar hjemmelsrekke for dispensasjonsadgangen.

Fylkesmannen i Vestfold viser i sin uttalelse til at forskriftsteksten kan misforstås når to ulike dispensasjoner reguleres i samme ledd, og anbefaler at forskriftsteksten endres slik at midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet og midlertidig dispensasjon fra kravet om norskferdigheter reguleres i to separate ledd.

5.5 Departementets vurderinger

5.5.1 Lovfesting av krav om norskferdigheter for å bli ansatt som styrer eller pedagogisk leder

Det er bred støtte i høringen for å lovfeste et krav om norskferdigheter for å bli ansatt som styrer eller pedagogisk leder. Av de 36 høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget, er det 30 høringsinstanser som støtter at det lovfestes et krav om norskferdigheter for å bli ansatt som styrer eller pedagogisk leder. Det er bare én høringsinstans som ikke støtter forslaget.

Høringsinstansen som ikke støtter forslaget, uttaler at et lovfestet krav om norskferdigheter vil kunne ekskludere god fagekspertise. Til dette vil departementet bemerke at det allerede foreligger et tilsvarende krav om norskferdigheter for å få utenlandske 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. 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 har merket seg at enkelte høringsinstanser uttaler at de støtter kravet om norskferdigheter for styrer og pedagogisk leder, men at kravet bør knytte seg til tidspunktet for godkjenningen av yrkeskvalifikasjonene, og ikke til ansettelsen i barnehagen. For eksempel uttaler *Utdanningsforbundet* at godkjenningen av yrkeskvalifikasjoner og kontrollen av språk ikke bør være to ulike prosesser.

Departementet vil vise til at det lovfestede kravet om norskferdigheter også skal gjelde for personer som er omfattet av yrkeskvalifikasjonsloven. Forskriften til yrkeskvalifikasjonsloven inneholder regler for når språkkontroll kan utføres. Hovedregelen etter forskriften § 8-3 er at ansvarlig myndighet bare kan kreve språkkontroll etter at yrkesutøveren har fått sine yrkeskvalifikasjoner godkjent. Det kan kun gjøres unntak fra denne regelen hvis språkkunnskaper inngår som en del av utdanningsbeviset.

Departementet har tidligere vurdert at det kan utføres språkkontroll i forbindelse med godkjenningen av yrkeskvalifikasjoner som styrer eller

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

pedagogisk leder, da det ble lagt til grunn at norsk språk er en vesentlig del av barnehagelærerutdanningen. Etter departementets vurdering er det imidlertid ikke opplagt at norsk språk er en del av utdanningsbeviset for styrer og pedagogisk leder.

Stortinget har nylig lovfestet et krav om norskprøve for å bli ansatt i øvrige stillinger i barnehage, jf. Prop. 170 L (2016–2017) og Innst. 120 L (2017–2018). Som følge av denne lovendringen, er departementet av den oppfatning at også språkkravet for personer med utenlandske yrkeskvalifikasjoner som styrer eller pedagogisk leder bør knytte seg til tidspunktet for ansettelsen i barnehagen, og ikke til godkjenningen av yrkeskvalifikasjonene. En språkkontroll som utføres etter godkjenningen, men før yrkesutøveren får tilgang til yrket, vil etter departementets vurdering være i tråd med forskrift om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner § 8-3. Videre anser departementet det som naturlig at også språkkravet for personer med utenlandske yrkeskvalifikasjoner som styrer eller pedagogisk leder, framgår direkte av barnehageloven. En slik lovregulering vil sikre sammenheng i regelverket og gjøre regelverket mer tilgjengelig for søkerne.

Departementet har merket seg at *OsloMet* uttaler at barnehageeier ikke nødvendigvis vil ha tilstrekkelig kompetanse til å vurdere personens norskferdigheter. *OsloMet* foreslår derfor at Utdanningsdirektoratet får i oppgave å vurdere personens norskferdigheter i en ny prosess etter at personen har fått yrkeskvalifikasjonene godkjent. Også *Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring* viser i sitt høringssvar til at det er Utdanningsdirektoratet som best kan vurdere om kravet om norskferdigheter er oppfylt.

Etter departementets vurdering er det mer hensiktsmessig at barnehageeier vurderer personens norskferdigheter i forbindelse med ansettelsen i barnehagen, enn at Utdanningsdirektoratet skal vurdere dette i en ny prosess etter at personen har fått yrkeskvalifikasjonene godkjent. Departementet vil vise til at en ordning der Utdanningsdirektoratet skal vurdere personens norskferdigheter i en ny prosess, kan føre til at det tar lenger tid før personen får tilgang til yrket som styrer eller pedagogisk leder. Departementet vil også vise at det er barnehageeier som skal påse at personer som blir ansatt i øvrige stillinger i barnehagen, oppfyller kravet om norskferdigheter. Hensynet til sammenhengen i regelverket kan derfor tilsi at det også er barnehageeier som bør påse at personer med utenlandske yrkeskvalifikasjoner som styrer eller pedagogisk leder, oppfyller kravet om norskferdigheter.

Departementet er dermed fortsatt av den oppfatning at språkkravet for personer med utenlandske yrkeskvalifikasjoner som styrer eller pedagogisk leder, bør knytte seg til tidspunktet for ansettelsen i barnehagen, og framgå direkte av barnehageloven. Dette innebærer at Utdanningsdirektoratet ikke lenger vil utføre språkkontroll i forbindelse med godkjenningen av yrkeskvalifikasjonene. I stedet vil barnehageeier få i oppgave å påse at personen oppfyller kravet om norskferdigheter i forbindelse med ansettelsen i barnehagen.

5.5.2 Nivået på norskferdigheter

Det framgår av yrkeskvalifikasjonsloven § 15 at yrkesutøveren «skal ha de språkkunnskaper i norsk som er nødvendig for å utøve det lovregulerte yrket». I praktiseringen av gjeldende språkkrav for å få utenlandske yrkeskvalifikasjoner som styrer eller pedagogisk leder godkjent i Norge, har Utdanningsdirektoratet lagt til grunn at personen må dokumentere norskferdigheter som tilsvarer nivå B2 etter Det felles europeiske rammeverket for språk. Dette innebærer at personen kan forstå hovedinnholdet i komplekse tekster om både konkrete og abstrakte emner, også faglige drøftelser innenfor eget fagområde. Personen kan delta i samtaler med et så spontant og flytende språk at kommunikasjonen med morsmålsbrukere ikke blir krevende for noen av partene. Videre kan personen skrive klare, detaljerte tekster om et vidt spekter av emner, forklare et synspunkt på en aktuell sak og argumentere for og imot ulike alternativer.

Departementet vurderer fortsatt at et krav om norskferdigheter på dette nivået vil sikre at den som blir ansatt som styrer eller pedagogisk leder, har tilstrekkelige norskferdigheter til å kunne lede og følge opp det pedagogiske arbeidet i barnehagen. Det framgår av barnehageloven §§ 1 og 2 at barnehagen skal være en pedagogisk virksomhet der barna skal utvikle grunnleggende kunnskaper og ferdigheter, og der barnas språk blir tatt hensyn til. I rammeplanen er det blant annet presisert at personalet skal sørge for at barna får varierte og positive erfaringer med å bruke språk som kommunikasjonsmiddel, som redskap for tenkning og som uttrykk for egne tanker og følelser. For å kunne lede og følge opp dette arbeidet, er det nødvendig at styrer og pedagogisk leder kan forstå hovedinnholdet i faglige drøftelser innenfor eget fagområde, og forklare sine synspunkter for foreldre og øvrige ansatte. Departementet vurderer derfor fortsatt at dette

kravet er i samsvar med yrkeskvalifikasjonsloven § 15.

I praktiseringen av gjeldende språkkrav for å få utenlandske yrkeskvalifikasjoner som styrer eller pedagogisk leder godkjent i Norge, har Utdanningsdirektoratet lagt til grunn at personen kan dokumentere tilstrekkelige norskerferdigheter hvis personen har:

- bestått fellesfaget norsk i videregående opplæring med 393 timer, enten som elev i videregående skole eller som privatist
- bestått eksamen fra trinn 3 i norsk for utenlandske studenter ved universitetene
- fullført studium i høyere utdanning med minst 60 studiepoeng i norsk språk og samfunnskunnskap for utenlandske studenter
- bestått test i norsk skriftlig, høyere nivå (Bergenstesten) med minst 450 poeng eller bestått etter ny vurderingsordning fra og med høsten 2009
- avlagt norskprøven for voksne innvandrere og oppnådd nivå B2 på delprøvene i skriftlig framstilling, leseforståelse, lytteforståelse og muntlig kommunikasjon, eller har
- minst fem års arbeidserfaring fra en arbeidsplass der personen har brukt norsk som arbeidsspråk.

I høringsnotatet la departementet til grunn at personen fortsatt kan dokumentere norskerferdighetene sine på samme måte som etter gjeldende forskrift om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner for styrer og pedagogisk leder i barnehage fra annen stat § 4 fjerde ledd.

Departementet har merket seg at *Oslo kommune* uttaler at bestått fellesfag i norsk i videregående opplæring med 393 timer eller bestått eksamen fra trinn 3 i norsk for utenlandske studenter ved universitetene, ikke kan sidestilles med nivå B2 på norskprøvene. *Kompetanse Norge* mener imidlertid at disse alternativene er egnet til å dokumentere at personen har tilstrekkelige norskerferdigheter. *Kompetanse Norge* viser til at de alternative kravene til dokumentasjon er i tråd med de kravene som gjelder for utenlandske studenter fra land utenfor Norden ved opptak til norsk barnehagelærerutdanning, jf. forskrift om opptak til høgre utdanning § 2-2 andre ledd.

Departementet er enig med Oslo kommune i at bestått fellesfag i norsk i videregående opplæring med 393 timer eller bestått eksamen fra trinn 3 i norsk for utenlandske studenter ved universitetene, ikke nødvendigvis dokumenterer norskerferdigheter på samme nivå som norskprøven for voksne innvandrere. Samtidig er departe-

mentet enig med *Kompetanse Norge* i at kravet til hvordan personen skal dokumentere norskerferdighetene sine, bør tilsvare det kravet som gjelder for utenlandske studenter fra land utenfor Norden ved opptak til norsk barnehagelærerutdanning. For å gjøre regelverket enklere å praktisere, mener departementet derfor at forslaget til ny bestemmelse bør oppstille et krav til hvordan personen skal dokumentere norskerferdighetene sine. Kravet til hvordan personen skal dokumentere norskerferdighetene sine, bør tilsvare det kravet som gjelder etter forskrift om opptak til høgre utdanning § 2-2 andre ledd. Det betyr at det ikke lovfestes et krav om norskerferdigheter som tilsvare nivå B2 etter Det felles europeiske rammeverket for språk. I stedet lovfestes det at personen må dokumentere norskerferdigheter tilsvarende det som gjelder etter forskriften § 2-2 andre ledd. Departementet legger til grunn at dette vil sikre sammenheng i regelverket og gjøre det enklere for barnehageeier å vurdere om personen oppfyller kravet om norskerferdigheter.

I høringsnotatet viste departementet til at personen også kan dokumentere norskerferdighetene sine gjennom minst fem års arbeidserfaring fra en arbeidsplass der personen har brukt norsk som arbeidsspråk. Dette er en videreføring av hvordan Utdanningsdirektoratet har praktisert gjeldende språkkrav for å få utenlandske yrkeskvalifikasjoner som styrer eller pedagogisk leder godkjent i Norge.

Departementet har merket seg at flere høringsinstanser uttaler at minst fem års arbeidserfaring fra en arbeidsplass hvor personen har brukt norsk som arbeidsspråk, ikke i seg selv er egnet til å dokumentere at personen har tilstrekkelige norskerferdigheter. Departementet er enig med disse høringsinstansene i at det ikke nødvendigvis er en sammenheng mellom antall år med arbeidserfaring og nivået på norskerferdigheter. Som *Kompetanse Norge* påpeker i sitt høringssvar, er slik arbeidserfaring heller ikke listet opp som et alternativ i forskrift om opptak til høgre utdanning § 2-2 andre ledd. Etter departementets vurdering bør det derfor ikke være en automatikk i at personer med minst fem års arbeidserfaring fra en arbeidsplass der personen har brukt norsk som arbeidsspråk, oppfyller kravet om norskerferdigheter.

Det framgår av forskrift om opptak til høgre utdanning § 2-2 tredje ledd at universitetet eller høyskolen kan godta annen dokumentasjon av norskkunnskaper enn det som framgår av andre ledd. For å ivareta behovet for fleksibilitet, vurderer departementet det som hensiktsmessig med

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

en tilsvarende regulering i barnehageloven. Departementet mener derfor at det bør tydeliggjøres i forslaget til ny bestemmelse at barnehageeier kan godta annen dokumentasjon av norskerferdigheter enn det som framgår av bestemmelsen. En slik regulering vil innebære at barnehageeier for eksempel kan godta at personen dokumenterer norskerferdighetene sine gjennom arbeidserfaring fra en norskspråklig arbeidsplass, selv om personen ikke automatisk vil oppfylle kravet i slike tilfeller. Departementet vil understreke at barnehageeier ikke kan redusere kravet til nivået på norskerferdigheter sammenlignet med de alternative kravene som er oppstilt i forslaget til ny bestemmelse.

I høringsnotatet presiserte departementet at barnehageeier fortsatt kan velge å stille strengere krav til norskerferdigheter enn det som lovfestes. Departementet har merket seg at *Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring* mener at barnehageeiers mulighet til å stille strengere krav til norskerferdigheter enn det som lovfestes, kan bidra til at motiverte søkere opplever kravet som urimelig strengt. Videre viser *Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder* til at dette kan føre til ekskludering av personer med utenlandske yrkeskvalifikasjoner og tilsetting av personer som ikke er kvalifiserte for stillingen.

Departementet legger til grunn at det kan oppstå tilfeller der barnehageeier vurderer det som nødvendig at den som blir ansatt som styrer eller pedagogisk leder, behersker norsk på et høyere nivå enn det som lovfestes. Departementet vurderer fortsatt at det ikke er hensiktsmessig å begrense barnehageeiers styringsrett i slike tilfeller. Departementet har vanskelig for å se at dette vil føre til at barnehageeier tilsetter personer som ikke er kvalifiserte for stillingen.

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

Det framgår av gjeldende forskrift om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner for styrer og pedagogisk leder i barnehage fra annen stat § 4 fjerde ledd, at kravet om norskerferdigheter ikke gjelder personer «som har norsk, samisk, svensk, dansk, islandsk eller færøysk som førstespråk».

Etter departementets vurdering bør personer som har norsk, samisk, svensk eller dansk som førstespråk, fortsatt ikke være omfattet av kravet, da departementet forutsetter at disse personene har tilstrekkelige norskerferdigheter til å kunne lede og følge opp det pedagogiske arbeidet i en

norskspråklig barnehage. Departementet har merket seg at det er bred støtte for dette forslaget i høringen.

Departementet har merket seg at *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* mener at det bør presiseres at barnehageeier skal vurdere hvor mange ansatte som kan ha dansk eller svensk som førstespråk. Til dette vil departementet bemerke at barnehageeier uansett har ansvar for at den samlede bemanningen har tilstrekkelige norskerferdigheter til at barnehagen kan drives i samsvar med barnehageloven og rammeplanen. Etter departementets vurdering er det derfor ikke nødvendig å regulere dette.

I høringsnotatet ba departementet høringsinstansene om særlig å gi innspill til om kravet om norskerferdigheter også skal gjelde for personer som har islandsk eller færøysk som førstespråk. De høringsinstansene som har uttalt seg om dette spørsmålet, mener at kravet om norskerferdigheter også bør gjelde for disse personene. Det er ingen høringsinstanser som uttaler at disse personene bør være unntatt fra kravet om norskerferdigheter.

Etter departementets vurdering er det argumenter som taler både for og imot at personer som har islandsk eller færøysk som førstespråk, skal være unntatt fra kravet om norskerferdigheter. På den ene siden er personer med treårig videregående utdanning fra Island eller Færøyene, kvalifiserte for opptak til norsk barnehagelærerutdanning uten tilleggskrav i norsk når den videregående utdanningen gir generelt opptaksgrunnlag til universiteter og høyskoler på Island eller Færøyene, jf. forskrift om opptak til høgre utdanning § 2-2 første ledd. Personer som har islandsk eller færøysk som førstespråk, trenger heller ikke å framlegge dokumenterte kunnskaper i svensk for å bli ansatt som «förskollärar» i Sverige. Hensynet til sammenhengen i regelverket kan derfor tilsi at disse personene ikke bør være omfattet av kravet om norskerferdigheter for å bli ansatt som styrer eller pedagogisk leder i Norge.

På den andre siden legger departementet til grunn at personer som har islandsk eller færøysk som førstespråk, ikke nødvendigvis vil ha tilstrekkelige norskerferdigheter til å kunne lede og følge opp det pedagogiske arbeidet i en norskspråklig barnehage. Etter departementets vurdering kan det derfor framstå som vilkårlig at disse personene skal være unntatt fra kravet om norskerferdigheter.

Det bemerkes at Norge, Sverige, Danmark, Island og Finland har inngått en overenskomst om nordisk samarbeidsmarked for personer med yrkeskompetansegivende, høyere utdanning av

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

minst 3 års varighet, se overenskomst 24. oktober 1990 nr. 1. Det framgår av artikkel 4 i overenskomsten at «Danmark, Norge og Sverige kan som betingelse for godkjennelse kreve at en søker har tilfredsstillende kjennskap til enten det danske, norske eller svenske språk». Videre framgår det at «Finland og Island kan som betingelse for godkjennelse kreve at en søker har tilfredsstillende kjennskap til henholdsvis det finske og det islandsk språk». I artikkel 16 er det fastslått at «Færøyene og Grønland kan som betingelse for godkjennelse kreve at en søker har tilfredsstillende kjennskap til henholdsvis det færøyske og det grønlandsk språk». Overenskomsten er altså ikke til hinder for at det skilles mellom norsk, dansk og svensk språk på den ene siden, finsk og islandsk språk på den andre siden og færøysk og grønlandsk språk på den tredje siden.

Etter en samlet vurdering legger departementet derfor til grunn at kravet om norskferdigheter også bør gjelde for personer som har islandsk eller færøysk som førstespråk. Departementet vil vise til tilsvarende vurdering i Prop. 170 L (2016–2017).

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

Gjeldende språkkrav for å få utenlandske yrkeskvalifikasjoner som styrer eller pedagogisk leder godkjent i Norge, gjelder uavhengig av om personen skal begynne å jobbe i en norskspråklig barnehage eller i en barnehage som er opprettet for å gi et tilbud på et annet språk enn norsk. I høringsnotatet foreslo departementet å endre dette, slik at kravet om norskferdigheter ikke lenger skal gjelde stillinger i barnehager som er opprettet for å gi et tilbud på et annet språk enn norsk.

Departementet har merket seg at *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* mener at det i dag er et krav om at barnehager skal ha norsk eller samisk som hovedspråk. Fylkesmannen viser til at det for skoler godkjent etter friskoleloven er uttrykkelig regulert at undervisningsspråket skal være norsk eller samisk. Det finnes ingen tilsvarende eksplisitt bestemmelse i opplæringsloven, men departementet har uttalt at kravet om at undervisningsspråket skal være norsk eller samisk, likevel må anses å gjelde også for offentlige skoler. Fylkesmannen uttaler at det samme må gjelde for barnehager.

Til dette vil departementet bemerke at barnehageloven ikke inneholder noe eksplisitt

krav om at norsk skal være hovedspråk i barnehagen. Dersom barnehagen gir et tilbud på et annet språk enn norsk, vil dette imidlertid være noe som har betydning for foreldrenes forhold til barnehagen, og som dermed skal framgå av barnehagens vedtekter. Det er kun i samiske distrikt at kommunen har ansvar for at barnehagetilbudet til samiske barn bygger på samisk språk, jf. barnehageloven § 8 tredje ledd. Departementet vil også bemerke at kravet i friskoleloven om at opplæringen skal være på norsk eller samisk, ikke gjelder for internasjonale skoler, jf. friskoleloven § 2-1 fjerde ledd andre punktum, og at det vil kunne gjøres unntak fra kravet for internasjonale og utenlandske skoler godkjent etter opplæringsloven § 2-12.

Departementet har merket seg at *Fylkesmannen i Vestfold* viser til at rammeplanen framhever styrerens rolle knyttet til samarbeid med relevante institusjoner og instanser, slik som skolen, helsestasjonen, den pedagogisk-psykologiske tjenesten og barnevernet. Det betyr at styreren må ha tilstrekkelige norskferdigheter til å kunne kommunisere muntlig og skriftlig med andre instanser. Fylkesmannen mener derfor at stillinger som styrer i barnehager som gir et tilbud på et annet språk enn norsk, ikke bør være unntatt fra kravet om norskferdigheter.

Departementet vil vise til at det i dag er flere barnehager som er opprettet for å gi et tilbud på et annet språk enn norsk. I dag er det for eksempel flere barnehager som har vedtektsfestet at de skal bygge på tysk, fransk eller engelsk språk. Selv om også slike barnehager skal drives i tråd med barnehageloven og rammeplanen, vil det pedagogiske arbeidet og kommunikasjonen med barna og foreldrene foregå på et annet språk enn norsk. Barn som går i slike barnehager, skal ofte begynne på en skole i utlandet eller på en skole i Norge som ikke bruker norsk som hovedspråk. Barna har av den grunn ikke behov for å lære seg norsk på samme måte som barn som skal starte på norsk grunnskole. Etter departementets vurdering er det derfor ikke nødvendig at styrer og pedagogisk leder behersker norsk språk på samme måte som i norskspråklige barnehager. Departementet forutsetter at barnehagen ivaretar samarbeidet med andre instanser, selv om styrer og pedagogisk leder er unntatt fra det lovfestede kravet om norskferdigheter.

Utdanningsdirektoratet mener at det er uheldig at barnehageeier kan unnta seg fra kravet om norskferdigheter for styrer og pedagogisk leder ved å endre barnehagens vedtekter. Direktoratet viser til at det er vanskelig å vite i hvor stor grad

barnehager vil gi et tilbud på et annet språk enn norsk, men at det kan være en risiko for at barn ikke får et tilfredsstillende barnehagetilbud.

Departementet vurderer det som lite sannsynlig at det vil oppstå situasjoner der barnehageeier endrer vedtektene på denne måten for å omgå kravet om norskferdigheter for styrer og pedagogisk leder. En slik vedtektsendring vil innebære at det pedagogiske arbeidet og kommunikasjonen med barn og foreldre i hovedsak skal foregå på et annet språk enn norsk. Etter departementets vurdering er det vanskelig å se for seg tilfeller der barnehageeier velger å endre barnehagens profil på denne måten framfor å søke om dispensasjon fra kravet om norskferdigheter for styrer eller pedagogisk leder.

Departementet er dermed fortsatt av den oppfatning at kravet om norskferdigheter ikke skal gjelde for stillinger i barnehager som har vedtektsfestet at tilbudet skal gis på et annet språk enn norsk. Departementet vil vise til tilsvarende vurdering i Prop. 170 L (2016–2017).

5.5.5 Dispensasjon

Det framgår av gjeldende forskrift om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner for styrer og pedagogisk leder i barnehage fra annen stat § 12 andre ledd, at en søker som ikke får godkjent yrkeskvalifikasjoner som styrer eller pedagogisk leder etter reglene i forskriften, likevel kan arbeide som styrer eller pedagogisk leder dersom kommunen gir dispensasjon fra utdanningskravet. Det betyr at personer som ikke oppfyller gjeldende språkkrav, og som derfor ikke får yrkeskvalifikasjoner som styrer eller pedagogisk leder godkjent, likevel kan bli ansatt som styrer eller pedagogisk leder hvis vilkårene for å få dispensasjon fra utdanningskravet er oppfylt.

Vilkårene for å få dispensasjon fra utdanningskravet er regulert i forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager § 3. Det framgår av denne bestemmelsen at kommunen «kan innvilge dispensasjon fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder for inntil ett år av gangen, dersom barnehageeier søker om det og stillingen det søkes dispensasjon for har vært offentlig utlyst og det ikke har meldt seg kvalifisert søker». Dispensasjonen gjelder den personen det søkes dispensasjon for og til en bestemt stilling i en bestemt barnehage. Det er derfor ikke adgang til å ta med seg en dispensasjon fra én barnehage til en annen barnehage.

Ved behandling av søknader om dispensasjon fra utdanningskravet, skal de reelle kvalifikasjo-

nene til den det søkes om dispensasjon for, vurderes av kommunen. Andre relevante momenter som kan tillegges vekt, er for eksempel hvor lenge vedkommende har utført relevant arbeid i barnehage og hvor sannsynlig det er at barnehagen innen rimelig tid kan få ansatt en kvalifisert søker. Søknader om dispensasjon fra utdanningskravet for pedagogisk leder skal inneholde en skriftlig uttalelse fra barnehagens styrer.

Departementets forslag innebærer at kravet om norskferdigheter skal knytte seg til tidspunktet for ansettelsen i barnehagen, og ikke til godkjenningen av yrkeskvalifikasjonene. Det betyr at en søker som har fått yrkeskvalifikasjonene godkjent, men som ikke oppfyller kravet om norskferdigheter, ikke vil være kvalifisert til en stilling som styrer eller pedagogisk leder selv om søkeren oppfyller utdanningskravet.

I høringsnotatet foreslo departementet at kommunen fortsatt skal ha mulighet til å gi dispensasjon fra kravet om norskferdigheter etter reglene i forskriften § 3. Departementet foreslo derfor at ordlyden i forskriften § 3 endres, slik at den fortsatt åpner for å gi dispensasjon fra kravet om norskferdigheter for inntil ett år av gangen. Det betyr at bestemmelsen både vil kunne brukes i tilfeller der det ikke er søkere som oppfyller utdanningskravet, og i tilfeller der det ikke er søkere som oppfyller kravet om norskferdigheter.

Det er flere høringsinstanser som har innspill til forslaget om å forskriftsfeste at kommunen kan gi dispensasjon fra kravet om norskferdigheter. *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* og *Tromsø kommune* støtter ikke forslaget om at kommunen kan gi dispensasjon fra kravet om norskferdigheter. *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* viser til at tilstrekkelige norskferdigheter er så viktig at det i minst mulig grad bør åpnes for unntak. Videre viser *Tromsø kommune* til at god kommunikasjon er en forutsetning for at barnehagen skal kunne drives i samsvar med rammeplanen.

Departementet legger til grunn at det kan oppstå situasjoner der det ikke er søkere som oppfyller kravet om norskferdigheter. For at kravet om norskferdigheter ikke skal få utilsiktede konsekvenser, mener departementet derfor at det bør forskriftsfestes en dispensasjonsadgang. Departementet vil vise til flertallet av høringsinstansene støtter dette forslaget.

Departementet har merket seg at *Utdanningsforbundet* mener at bestemmelsen bør inneholde et vilkår om at den personen som det gis dispensasjon for, tilegner seg tilstrekkelige norskferdigheter i løpet av dispensasjonsperioden på ett år. Etter departementets vurdering er det

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

ikke hensiktsmessig å oppstille dette som et absolutt vilkår for dispensasjon. Departementet legger imidlertid til grunn at barnehageeier legger til rette for at søkeren kan heve norskferdighetene sine i løpet av dispensasjonsperioden.

Høgskolen i Østfold viser i sin uttalelse til at kommunen bør vurdere antall dispensasjoner for å sikre at barnehagetilbudet opprettholder den kvaliteten den er pålagt å ha. Høgskolen foreslår at dispensasjon fra kravet om norskferdigheter maksimalt kan gis tre ganger. Departementet vil vise til at barnehageeier uansett har ansvar for at den samlede bemanningen har tilstrekkelige norskferdigheter til at barnehagen kan drives i samsvar med barnehageloven og rammeplanen. Som lokal barnehagemyndighet skal kommunen påse at barnehageeier oppfyller denne plikten. Etter departementets vurdering er det derfor ikke nødvendig å regulere at barnehagetilbudet skal opprettholde den kvaliteten den er pålagt å ha.

Utdanningsdirektoratet viser i sin uttalelse til at ny § 18 b bør gi hjemmel til å fastsette forskriftsbestemmelser om dispensasjon, og ikke vise til forskriftsbestemmelser gitt med hjemmel i §§ 17 og 18. Hvis ny § 18 b ikke gir departementet hjemmel til å fastsette dispensasjonsadgangen i forskrift, mener direktoratet at det vil bli en uklar hjemmelsrekke for dispensasjonsadgangen. Departementet er enig med direktoratet i at forslaget til ny bestemmelse ikke bør henvise direkte til den forskriftsbestemmelsen som regulerer dispensasjonsadgangen. Selv om barnehageloven §§ 17 fjerde ledd og 18 fjerde ledd allerede gir departementet hjemmel til å fastsette den foreslåtte dispensasjonsadgangen i forskrift, kan retts tekniske hensyn tilsi at forskriftshjemmelen bør framgå direkte av den bestemmelsen som regulerer kravet om norskferdigheter. Departementet vil derfor endre forslaget til ny bestemmelse, i tråd med innspillet fra direktoratet.

Fylkesmannen i Vestfold viser i sin uttalelse til at forskriftsteksten kan misforstås når to ulike dispensasjoner reguleres i samme ledd, og anbefaler at forskriftsteksten endres slik at midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet og midlertidig dispensasjon fra kravet om norskferdigheter regule-

res i to separate ledd. Departementet vil vurdere den retts tekniske utformingen av forskriftsteksten i forbindelse med fastsettingen av endringsforskriften.

5.6 Departementets forslag

Departementet foreslår at det lovfestes at 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 høyskolestudium 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. 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 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.

6 Barnehagetilbud ved behov for alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK)

6.1 Bakgrunnen for forslaget

Det å kunne kommunisere godt med andre, både å gjøre seg forstått og forstå andre, er et grunnleggende behov for alle mennesker og en forutsetning for utvikling og læring gjennom livet. Mestring av språk har betydning for forholdet til andre mennesker, sosial status og mulighetene for å delta i samfunnet. Mennesker som helt eller delvis mangler tale, har behov for andre uttrykksformer. Disse uttrykksformene har fellesbetegnelsen alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK). Med ASK menes alle former for kommunikasjon som støtter eller erstatter vanlig tale for personer som ikke har mulighet til å uttrykke seg gjennom tale. Eksempler på ASK er bruk av håndtegn, fotografi, grafiske symboler eller konkrete handlinger, væremåter og kroppslige uttrykk som må fortolkes og tillegges mening av andre, kan også omtales som ASK. ASK kan i tillegg innebære bruk av kommunikasjons hjelpemidler som for eksempel kommunikasjonsbøker, tematavler eller talemaskiner.

God tilrettelegging for barn som har behov for ASK, er viktig for det enkelte barns utvikling, mulighet for lek og trivsel, og er også viktig i et tidlig innsats-perspektiv. Det er ikke egne bestemmelser i barnehageloven som sier noe om tilrettelegging for barn under opplæringspliktig alder med behov for ASK. Ut fra bestemmelser om barnehagens formål og innhold og om spesialpedagogisk hjelp, kan det likevel utledes at det skal tilrettelegges for at barn kan få bruke ASK i barnehagen og at barna om nødvendig kan få spesialpedagogisk hjelp som for eksempel innebærer opplæring i bruk av ASK. For elever som har behov for ASK på skolen, følger det imidlertid eksplisitt av egne bestemmelser i opplæringsloven at elever skal få bruke ASK i opplæringen og at spesialundervisning inkluderer nødvendig opplæring i å bruke ASK.

Det er behov for å sikre at barn under opplæringspliktig alder som har behov for ASK, får et til-

rettelagt tilbud i tråd med barnehageloven. En tydeligere regulering av ASK i barnehageloven, tilsvarende reguleringen i opplæringsloven, vil bidra til å sikre at barn med behov for ASK får et godt tilrettelagt barnehagetilbud.

6.2 Gjeldende rett

6.2.1 Internasjonale forpliktelser

FNs konvensjon om barns rettigheter (barnekonvensjonen) ble inkorporert i norsk lov i 2003 og gjelder som norsk lov. Barnekonvensjonen omfatter et vidt spekter av rettigheter, og både sivile, politiske, økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter inngår i konvensjonen. Barnekonvensjonen har fire generelle prinsipper, som handler om ikke-diskriminering (artikkel 2), barnets beste (artikkel 3 nr. 1), barnets rett til liv og utvikling (artikkel 6), og barnets rett til å bli hørt (artikkel 12). Barnekonvensjonen går foran annen lov, og annet regelverk må være i tråd med konvensjonen.

I 2013 ratifiserte Norge FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne. Det står blant annet i artikkel 7 nr. 1 at partene skal «treffe alle hensiktsmessige tiltak for å sikre at barn med nedsatt funksjonsevne kan nyte alle menneskerettigheter og grunnleggende friheter fullt ut og på lik linje med andre barn.» I nr. 3 vises det til at partene skal «sikre at barn med nedsatt funksjonsevne har rett til fritt å gi uttrykk for sine synspunkter i alle forhold som berører dem, og at deres synspunkter tillegges behørig vekt i samsvar med barnas alder og modenhet, på lik linje med andre barn, og at de har krav på hjelp tilpasset deres nedsatte funksjonsevne og alder for å kunne utøve denne rettigheten.»

I konvensjonens artikkel 24 om utdanning nr. 3 bokstav a heter det at konvensjonspartene blant annet skal «legge til rette for innlæring av punkt-skrift, alternativ skrift, alternative og supplerende kommunikasjonsformer [...]».

6.2.2 Barnehageloven

Barnehageloven har ikke bestemmelser som særskilt regulerer tilrettelegging av barnehagetilbudet for barn som har behov for alternative og supplerende kommunikasjonsformer (ASK). Loven inneholder imidlertid generelle bestemmelser om hva barnehagetilbudet til alle barn skal inneholde, inkludert barn med behov for ASK.

Det framgår av barnehageloven § 1 første ledd at barnehagetilbudet skal «ivareta barnas behov for omsorg og lek, og fremme læring og danning som grunnlag for allsidig utvikling». I forarbeidene til § 1 første ledd (Ot.prp. nr. 72 (2004–2005) side 23) er det blant annet presisert at bestemmelsen skal legge til rette for selvtillit og «sikre individuell oppfølging, støtte og stimulering». Etter barnehageloven § 2 andre og fjerde ledd skal barnehagen gi barn «muligheter til lek, livsutfoldelse og meningsfylte opplevelser og aktiviteter» og «gi utfordringer med utgangspunkt i barnets interesser, kunnskaper og ferdigheter». Barnehagen skal ta hensyn til blant annet barnets alder og funksjonsnivå, jf. tredje ledd. I forarbeidene til § 2 (Ot.prp. nr. 72 (2004–2005) side 108) utdypes dette slik:

«[Dagens tredje ledd] innebærer en lovfesting av rammeplanens føringer om å støtte og ta hensyn til det enkelte barnet. Slik individuell tilpasning er nødvendig i en virksomhet som verdsetter barndommens egenverdi og hvor alle barn skal kunne nyttiggjøre seg det tilbudet som gis. Barn med særskilte behov kan trenge et spesielt tilrettelagt barnehagetilbud for å sikres et fullverdig tilbud, og dette må det legges til rette for.»

Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver (rammeplanen) fastslår at barnehagen skal fremme kommunikasjon og språk og anerkjenne og verdsette barnas ulike språk og kommunikasjonsuttrykk. Barna skal få kommunisere på de måter som er naturlige og nødvendige basert på sine egne forutsetninger. Rammeplanen utdyper også barnehagens plikt til å tilrettelegge det allmennpedagogiske tilbudet for barn som trenger ekstra støtte.

Samlet sett kan det utledes av barnehageloven §§ 1 og 2 supplert med rammeplanens formuleringer, at for å kunne gi et tilrettelagt barnehagetilbud i tråd med barnehageloven, må barnehagen legge til rette for at barn som helt eller delvis mangler tale får bruke ASK innenfor det ordinære barnehagetilbudet.

Vedtak om spesialpedagogisk hjelp gis til barn som har behov for en mer omfattende tilpasning av barnehagetilbudet enn det som kan gis innenfor det ordinære barnehagetilbudet. Barnehageloven § 19 a gir barn under opplæringspliktig alder rett til spesialpedagogisk hjelp dersom de har «særlige behov for det». Avgjørelsen av om barnet har særlige behov for spesialpedagogisk hjelp er en skjønnsmessig vurdering. Særlige behov innebærer at barnets behov må være mer omfattende enn det behovet barn på samme alder vanligvis har. Formålet med spesialpedagogisk hjelp er å gi barn tidlig hjelp og støtte i utvikling av for eksempel språklige og sosiale ferdigheter. Før kommunen eller fylkeskommunen fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp, skal det foreligge en sakkyndig vurdering, jf. barnehageloven § 19 d. Det er den pedagogisk-psykologiske tjeneste (PPT) som utarbeider den sakkyndige vurderingen. Vedtak om spesialpedagogisk hjelp kan også omfatte utstyr som er nødvendig for å gjennomføre hjelpen. Det er den sakkyndige vurderingen som beskriver barnets behov for særskilt materiell eller utstyr. Den kan også angi behov for særskilt kompetanse hos den eller de som skal utføre hjelpen. Det er kommunen som er ansvarlig for å gi spesialpedagogisk hjelp, uavhengig av om barnet går i en kommunal eller privat barnehage eller ikke går i barnehage.

Reglene om spesialpedagogisk hjelp ble gjennomgått og oppdatert i Prop. 103 L (2015–2016), da bestemmelsene om spesialpedagogisk hjelp, tegnspråkopplæring mv. ble flyttet fra opplæringsloven til nytt kapittel V A i barnehageloven. Det følger eksplisitt av merknaden til barnehageloven § 19 a at spesialpedagogisk hjelp kan omfatte bruk av ASK:

«Spesialpedagogisk hjelp kan omfatte ulike tiltak, for eksempel språklige, motoriske eller sosiale hjelpetiltak. Hjelpen kan også inneholde bruk av alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK). Hvilke tiltak den spesialpedagogiske hjelpen skal inneholde, vil avhenge av hvilke behov barnet har. Spesialpedagogisk hjelp omfatter et videre spekter av hjelpetiltak enn spesialundervisning. Tilbud om foreldre-rådgivning skal alltid inngå i den spesialpedagogiske hjelpen. Spesialpedagogisk hjelp kan for eksempel dreie seg om støtte til språklig, sosial eller motorisk utvikling, som er grunnleggende for barnets trivsel og helhetlige utvikling. Spesialpedagogisk hjelp omfatter også språkstimuleringstiltak, både for språkutvik-

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

ling generelt og for norskferdigheter spesielt, dersom barnet har et særlig behov for dette.»

Barn som trenger ASK har ofte svært ulike behov, og vil trenge individuelle og tilpassede løsninger. I mange tilfeller vil barnet ha sammensatte vansker, og bruk av ASK vil inngå som ett av flere hjelpetiltak. Hvilke tiltak den spesialpedagogiske hjelpen skal inneholde for barn med behov for ASK, vil avhenge av barnets behov. Hjelpen kan for eksempel innebære at barnet får opplæring i bruk av ASK.

Kommunen som barnehagemyndighet har det juridiske og økonomiske ansvaret for at barn med nedsatt funksjonsevne får et egnet tilrettelagt barnehagetilbud, jf. barnehageloven § 19 g. Kommunens tilretteleggingsplikt gjelder tiltak som er nødvendige for at barnet skal kunne nyttiggjøre seg av barnehageplassen. Dette kan for eksempel være bygningsmessige tiltak eller ressurser i form av miljøterapeuter eller personlige assistenter. Barn med behov for ASK kan ha behov for tilrettelegging etter § 19 g i kombinasjon med vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

6.2.3 Opplæringsloven og friskoleloven

Opplæringsloven og friskoleloven har egne bestemmelser som ASK (opplæringsloven § 2-16 for grunnskolen, § 3-13 for videregående opplæring og § 4A-13 for voksne og friskoleloven § 3-14). Bestemmelsene tydeliggjør at elever som har behov for ASK, skal få benytte ASK i opplæringen og at retten til spesialundervisning inkluderer nødvendig opplæring i bruk av ASK. Bestemmelsene presiserer hva som ligger i reglene om tilpasset opplæring og spesialundervisning, men innebærer ingen ytterligere rettigheter. I de tilfellene der eleven kun bruker ASK som en del av tilpasset opplæring, fattes det ikke enkeltvedtak.

6.3 Høringsforslaget

I høringsnotatet foreslo departementet 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. Departementet viste til at dette betyr at barnehagen må tilrettelegge for at barna kan få bruke ASK innenfor det ordinære barnehagetilbudet og at slik tilrettelegging ikke krever vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

Departementet foreslo også at det presiseres i barnehageloven at spesialpedagogisk hjelp inkluderer nødvendig opplæring i bruk av ASK. Med dette mente departementet 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.

Departementet presiserte i høringsnotatet at forslaget ikke innebærer at det innføres nye rettigheter, men at forslaget er en tydeliggjøring av gjeldende rett.

6.4 Høringsuttalelser

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. Det er bare én instans, en barnehage, som eksplisitt uttaler at de ikke støtter forslaget. Tre høringsinstanser har gitt innspill uten at det gis uttrykk for om de støtter forslaget eller ikke.

Instansene som støtter forslaget, herunder *Private barnehagers landsforbund (PBL)*, *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet*, *Norsk forbund for utviklingshemmede* og flere kommuner, peker på at en presisering er viktig for å sikre at barn med behov for ASK får et tilrettelagt tilbud tidlig. Det vises også til at presiseringen vil bidra til å unngå misforståelser om barnas rettigheter, og at det kan føre til økt oppmerksomhet om temaet.

Flere instanser har innspill til hva som kan forventes av tilrettelegging innenfor det ordinære barnehagetilbudet, og hva som krever vedtak om spesialpedagogisk hjelp. *Fylkesmannen i Vestfold* mener det bør tydeliggjøres hvilke tiltak som omfattes av det ordinære barnehagetilbudet, slik at barnehageeier og barnehagemyndighet får en felles forståelse av barnets behov i et brukerperspektiv. *Barneombudet* er inne på det samme i sitt hørings svar. Barneombudet uttaler:

«Barneombudet er enige i at opplæring i bruk av ASK kan være ein del av den spesialpedagogiske hjelpa i barnehagen. Likevel kan forholdet mellom ASK og spesialpedagogisk hjelp vere uklårt. Vi er bekymra for at dette går ut over hjelpa barna får. Vi ber derfor om at departement i merknadene i lovproposisjonen utdjupear kva som er forholdet mellom ASK og spesialpedagogisk hjelp. Når er det naudsynt med vedtak om spesialpedagogisk hjelp for barn med behov for alternativ og supplerande kom-

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

munikasjon, og når kan hjelpa givast etter ny § 19j første ledd? Her blir grenseflata viktig, og det vil kunne bli store skilnader i praksis.»

Barneombudet mener også at en regulering tilsvarende opplæringsloven ikke vil være tilstrekkelig. Barneombudet viser til at bestemmelsen ikke gir noen nye rettigheter og at den kan gi inntrykk av at barnet har flere rettigheter enn loven gir. Barneombudet mener det bør være en individuell rett, slik at kommunen fatter enkeltvedtak og foreldre har mulighet til å klage til fylkesmannen.

Tromsø kommune stiller spørsmål ved hvilken grad av tilrettelegging for ASK som er mulig innenfor det ordinære barnehagetilbudet med de kostnader dette vil medføre. Kommunen peker også på at tilrettelegging av barnehagetilbudet etter barnehageloven § 19 g ikke er nevnt og at det bør fremkomme av merknadene at vedtak etter denne bestemmelsen kan være nødvendig. Kommunen mener at det i de fleste tilfeller vil være behov for et slikt vedtak, da manglende kommunikasjonsferdigheter kan defineres som en nedsatt funksjonsevne.

Trondheim kommune viser til at tid til å produsere og utvikle ASK-materiell bør være en del av enkeltvedtaket om spesialpedagogisk hjelp, og at det ikke kan forventes at barnehager løser dette omfattende arbeidet innenfor ordinære rammer. *PBL* viser til en økning i antall henvendelser angående barn med behov for særskilt tilrettelegging. *PBL* uttaler:

«Henvendelsene gjelder i hovedsak manglende ressurstildeling i henhold til barnehageloven § 19g) i tilfeller hvor barnehagen mangler de nødvendige forutsetninger for å ivareta spesifikke og individuelle behov til barn med nedsatt funksjonsevne innenfor rammene av det allmennpedagogiske tilbudet. *PBL* mener at årsaken til problemene rundt praktisering av disse reglene ligger i at regelverket som angir grensene mellom barnehagens og kommunens ansvar for tilrettelegging er svært vagt formulert og skjønnsmessig betinget. *PBL* mener derfor at det må presiseres i lovtteksten at kommunen er ansvarlig for å påse at barnet sikres mulighet til å bruke ASK i barnehagen, og at dette finansieres.»

Utdanningsdirektoratet viser i sitt hørings svar til at i de fleste tilfeller der et barn har krav på spesialpedagogisk hjelp, vil barnet ikke ha behov for ASK. Derfor foreslår direktoratet at andre ledd i bestemmelsen endres til «Spesialpedagogisk hjelp

etter § 19 a *kan inkludere* nødvendig opplæring i bruk av alternativ og supplerende kommunikasjon.»

OsloMet stiller spørsmål ved om betegnelsen «barn som helt eller delvis mangler funksjonell tale» vil inkludere barn som har rett til tegnspråkopplæring. De mener det er uklart om også barn med rett til tegnspråkopplæring omfattes av den nye bestemmelsen. *Fylkesmannen i Rogaland* tar opp en problemstilling som gjelder talemaskiner:

«[...]Her har vi erfart gjennom klagesaker og andre henvendelser at det ofte oppstår spørsmål omkring ansvar for vedlikehold og oppdatering av nødvendig programvare. I en del tilfeller opplever foreldre at de blir sittende med dette ansvaret alene. Det kan etter vår vurdering være en fordel å få frem i merknader til lovtteksten at barnehagen og/ eller kommunen har ansvar for dette. Slik oppdatering er av avgjørende betydning for barnets utvikling og utnyttelse av sitt potensiale.»

Flere høringsinstanser peker på at det er viktig med et språkmiljø for barn med behov for ASK og at det er avgjørende at ansatte i barnehagen og andre kan kommunisere med barnet. Det vises også til utfordringer når det gjelder ASK-kompetanse blant barnehageansatte og at det er behov for økt kompetanse.

Statped viser til at retten som er foreslått er parallell til den retten som barn med tegnspråkopplæring har, og derfor bør ha et likeverdig innhold for å sikre språkutvikling og muligheter for kommunikasjon. *Statped* mener også at bestemmelsen bør inneholde et punkt om foreldrerådgivning fra PPT. *Statped* uttaler i sin høringsuttalelse:

«Vår erfaring frå tilsvarende endring i opplæringslova er at dette har hatt stor betydning for både merksemd på elevar som har behov for ASK, og skuletilbodet til svært mange i denne elevgruppa. Vi ser likevel at det er viktig å fokusere på at ASK blir lært på samme måte som anna språk, og at ein sikrar tilgang på eit språkmiljø. Dette er noko ein har fått til kring bruk av teiknspråk, og vi ønskjer derfor at det vert tatt inn i lova at ein også skal bli møtt med bruk av ASK»

Utdanningsforbundet viser til at det er i det daglige arbeidet, og i relasjonen mellom de ansatte og barnet, at kommunikasjonen må fungere. Utdanningsforbundet mener derfor at retten til spesialpedagogisk hjelp må inkludere nødvendig opplæ-

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

ring i bruk av ASK for alle ansatte som jobber med barnet i barnehagen. Utdanningsforbundet mener videre at opplæring i bruk av ASK vil bety økte utgifter for kommunene. Kommunene må finne tid til opplæringen og man må skaffe vikar den tiden opplæringen tar. Dersom ikke dette er på plass, vil tilbudet til barnegruppen «betale» for nødvendig kompetanseheving for å møte enkeltbarns behov. Forbundet viser også til at PP-tjeneren må ha større kapasitet for å imøtekomme behovet for opplæring i bruk av ASK.

Funksjonshemmedes fellesforbund viser til at foreldre og ansatte må få opplæring tilsvarende foreldre til barn som bruker tegnspråk. Også *OsloMet* viser til at andre barn og voksne i barnets barnehage og familie har behov for opplæring i bruk av ASK. OsloMet foreslår at det presiseres at spesialpedagogisk hjelp etter § 19 a inkluderer nødvendig opplæring i bruk av alternativ og supplerende kommunikasjon for det barnet som har behov for det, dets foreldre, barnehagepersonalet og andre barn i barnegruppen.

ISAAC Norge mener at personalet som arbeider med barna bør oppfylle bestemte kompetansekrav i tillegg til kravene som barnehagelærer. Kompetanse i ASK vil si at personalet er i stand til å gjøre språkmiljøet tilgjengelig for barn som trenger ASK.

Flere høringsinstanser har kommet med innspill til de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget. KS mener forslaget sannsynligvis vil bidra til økt kompetansebehov i barnehagene. For at bruk av ASK skal gi best mulig effekt for barnet, er det klokt at hele personalgruppen har kompetanse og ikke bare enkelte ansatte. KS mener at en antatt økt oppmerksomhet om ASK også vil bidra til økte kostnader for kommunene og barnehagesektoren til både kompetanseutvikling og ressurser til spesialpedagogisk hjelp. KS ber derfor departementet innta disse momentene i en bredere vurdering av de økonomiske og administrative konsekvensene ved en lovfestet rett til ASK. Også *Randaberg kommune* og *Ørsta kommune* mener forslaget vil ha økonomiske konsekvenser ettersom den nye bestemmelsen blir utformet som en lovfestet rettighet.

Noen av høringsinstansene har kommentert at retten til å bruke ASK også må gjelde barn under opplæringspliktig alder som ikke går i barnehage. *ISAAC Norge* ønsker at rettigheten skal gjelde alle barn under opplæringspliktig alder, ikke bare barn som går i barnehage, og mener det bør fremgå av bestemmelsen. Også *Celebral Pareseforeningen* mener det må presiseres at bestemmel-

sen også gjelder for barn som ikke går i barnehage. *Statped* viser til at retten også må gjelde om barnet er hjemme, og om de er på sykehus eller i institusjon.

6.5 Departementets vurderinger

6.5.1 Behov for å presisere tilbudet til barn med behov for ASK i barnehageloven

Det å kunne uttrykke seg muntlig, kommunisere med andre og gjøre seg forstått, er en forutsetning for trivsel, utvikling og læring. For barn som helt eller delvis mangler funksjonell tale, vil muligheten til å kunne uttrykke seg muntlig innebære å uttrykke seg gjennom alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK). Disse barna har behov for å bruke sin individuelle kommunikasjonsform som erstatning for eller som støtte til talen.

ASK er en samlebetegnelse og omfatter ulike måter å kommunisere på. Noen kan ha behov for alternative kommunikasjonsformer som erstatter talen fullstendig (alternativ kommunikasjon). Andre har behov for supplerende kommunikasjonsformer som kan støtte eksisterende tale hvis denne er utydelig eller svak (supplerende kommunikasjon). Kommunikasjonsformer varierer og kan for eksempel være håndtegn, fotografier, grafiske symboler, konkrete handlinger, væremåter og kroppslige uttrykk. Personer som benytter ASK kan også ha behov for hjelpemidler. Kommunikasjonshjelpemidler kan for eksempel være kommunikasjonsbøker, tematavler og talemaskiner.

Personer som har behov for ASK er svært ulike, og trenger individuelle og tilpassede løsninger. Noen har behov for et livslangt alternativ til tale, mens andre kan utvikle talespråk ved hjelp av ASK. Enkelte behøver støtte til det talespråket de allerede har. Noen personer forstår alt som andre sier, men mangler selv talespråk. Andre mangler talespråk eller har en forsinket eller avvikende språkforståelse. En del har ulike former for sanse- tap, som hørselshemming og synshemming, eller en kombinasjon av disse. Noen har også motoriske vansker som fører til redusert mobilitet og bevegelighet.

De aller fleste barn i Norge går i dag i barnehage før de begynner på skolen, og barnehagen spiller derfor en viktig rolle i barns utvikling av språk- og kommunikasjonsferdigheter. For små barn vil det være en del av språkutviklingen å kommunisere med kroppsspråk, håndbevegelser og væremåter. Det er en naturlig del av språkut-

viklingen og innebærer ikke nødvendigvis at barna har behov for å benytte ASK.

Det er viktig at barn som går i barnehage og har behov for å benytte ASK, eller behov for opplæring i å bruke ASK, får dette tilrettelagt. Kommunikasjon og språk påvirker alle sider ved barnets utvikling, og er også viktig for barnets trivsel. For barn med kommunikasjonsvansker er det ekstra viktig at barnehagen gir tidlig og god hjelp slik at de får et likeverdig tilbud og kan utvikle seg ut fra sine egne evner og forutsetninger. Departementet vil vise til at prinsippet om tidlig innsats tilsier at hjelpen og innsatsen settes inn så tidlig som mulig.

Det er ikke egne bestemmelser i barnehageloven som regulerer bruk av ASK for barn under opplæringspliktig alder. At barn skal få bruke ASK i barnehagen og at ASK kan være en del av den spesialpedagogiske hjelpen, kan derfor ikke leses direkte av barnehageloven. Dette gjør at det ikke er lett å finne fram til hvilke regler som gjelder for barn med behov for ASK i dag. Departementet mener at en tydeliggjøring i regelverket er viktig i et brukerperspektiv og for å bidra til å sikre at barn med behov for ASK får et tilrettelagt tilbud i tråd med barnehageloven. Også flere høringsinstanser viser til at det er nødvendig med en slik presisering i barnehageloven. En presisering er viktig for å sikre at barn med behov for ASK får et tilrettelagt tilbud tidlig, noe som er viktig i lys av tidlig innsats. Det vises også til at presiseringen vil bidra til å unngå misforståelser om barnas rettigheter og at det kan føre til økt oppmerksomhet om temaet.

6.5.2 Hva innebærer en presisering i barnehageloven

Departementet foreslo i høringsnotatet at det skal stå eksplisitt i loven at barn som helt eller delvis mangler funksjonell tale og har behov for ASK, skal få bruke egnede kommunikasjonsformer og nødvendige kommunikasjonsmidler i barnehagen. At barn som har behov for ASK, skal få bruke egnede kommunikasjonsformer og nødvendige kommunikasjonsmidler i barnehagen, er en presisering av hva som i dag forutsettes av tilrettelegging etter barnehageloven §§ 1 og 2 og rammeplanen (se omtale under punkt 6.2.2) og krever ikke enkeltvedtak. Departementet foreslo også å skrive eksplisitt i loven at spesialpedagogisk hjelp inkluderer nødvendig opplæring i bruk av ASK. At ASK kan inngå i den spesialpedagogiske hjelpen, følger i dag av merknaden til § 19 a (se omtale under punkt 6.2.2).

En tydeliggjøring i loven av at barn skal få bruke ASK og at ASK kan inngå i den spesialpedagogiske hjelpen, innebærer at man lovfester noe som allerede følger av gjeldende rett og vil tilsvare bestemmelsen om ASK i opplæringsloven.

Barneombudet viser til at bestemmelsen ikke gir noen nye rettigheter og at den kan gi inntrykk av at barnet har flere rettigheter enn loven gir. Barneombudet mener barn med behov for ASK bør ha en individuell rett, slik at kommunen fatter enkeltvedtak og foreldre har mulighet til å klage til fylkesmannen. *De p a r t e m e n t e t* vil vise til at selv om bestemmelsen ikke gir noen nye rettigheter, tydeliggjør den at spesialpedagogisk hjelp etter barnehageloven § 19 a inkluderer nødvendig opplæring i ASK. Barn med behov for ASK, kan også ha andre behov som gjør at barnet trenger spesialpedagogisk hjelp. Etter § 19 a fattes det enkeltvedtak som kan påklages til fylkesmannen.

6.5.3 Når kreves det vedtak om spesialpedagogisk hjelp

Flere høringsinstanser mener det er noe uklart hva som kan forventes av tilrettelegging innenfor det ordinære barnehagetilbudet og hva som krever vedtak om spesialpedagogisk hjelp. *Barneombudet* ber om en avklaring på når det er nødvendig med vedtak om spesialpedagogisk hjelp for barn med behov for ASK, og når kan hjelpen kan gis etter ny bestemmelse. *PBL* viser til at regelverket som angir grensene mellom barnehagens og kommunens ansvar for tilrettelegging, er svært vagt formulert og skjønnsmessig betinget. *PBL* mener derfor at det må presiseres i lovteksten at kommunen er ansvarlig for å påse at barnet sikres mulighet til å bruke ASK i barnehagen, og at dette finansieres.

De p a r t e m e n t e t vil først understreke at forslaget til en ny bestemmelse om ASK i barnehageloven ikke innebærer at det innføres nye rettigheter, men at det er en tydeliggjøring av det som allerede følger av gjeldende rett.

Departementet foreslår for det første at det presiseres at barn som helt eller delvis mangler funksjonell tale og har behov for 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. Dette betyr blant annet at barn skal få ha med seg og benytte de hjelpemidlene som barnet trenger for å kommunisere. Dersom et barn for eksempel har behov for å bruke talemaskin for å kommunisere, skal barnet få ha

denne med seg i barnehagen og benytte denne til å kommunisere. At barn som har behov for ASK, skal få bruke egnede kommunikasjonsformer og nødvendige kommunikasjonsmidler i barnehagen, er en presisering av hva som i dag forutsettes av tilrettelegging etter barnehageloven §§ 1 og 2 og rammeplanen, og krever ikke enkeltvedtak.

For det andre foreslår departementet at det presiseres at spesialpedagogisk hjelp *inkluderer nødvendig opplæring i bruk av ASK*. Barn med behov for ASK trenger ofte opplæring i å bruke hjelpemidlene som trengs for å kommunisere. Slik opplæring faller utenfor det ordinære barnehagetilbudet og skal derfor gis som spesialpedagogisk hjelp etter barnehageloven § 19 a. Dette innebærer både opplæring i å bruke utstyret barnet trenger for å kommunisere og opplæring i å kommunisere med eller uten utstyr. Opplæring i å bruke ASK er en forutsetning for at barna skal ha mulighet til å kommunisere. Departementet mener derfor at det er viktig at det står eksplisitt i loven at vedtak om spesialpedagogisk hjelp inkluderer nødvendig opplæring i bruk av ASK. Spesialpedagogisk hjelp gis til barn som har behov for ytterligere tilrettelegging for å bruke ASK enn det som kan gjøres innenfor det ordinære barnehagetilbudet. At ASK kan inngå i den spesialpedagogiske hjelpen, følger i dag av merknaden til § 19 a. Det er kommunen som er ansvarlig for å gi barnet spesialpedagogisk hjelp. Det står eksplisitt i § 19 a.

Dersom et barn trenger utstyr for å benytte ASK, må det følge av vedtaket om spesialpedagogisk hjelp. Dette faller utenfor ordinær tilrettelegging i den enkelte barnehage. Det er kommunen som har ansvaret for å oppfylle retten til spesialpedagogisk hjelp, jf. barnehageloven § 19 a. Oppdateringer og reparasjoner av talemaskiner vil også være kommunens ansvar.

Tromsø kommune peker på at tilrettelegging av barnehagetilbudet etter barnehageloven § 19 g ikke er nevnt og at det bør fremkomme av merknadene at vedtak etter denne bestemmelsen kan være nødvendig. Kommunen mener at det i de fleste tilfeller vil være behov for et slikt vedtak, da manglende kommunikasjonsferdigheter kan defineres som en nedsatt funksjonsevne. Departementet vil vise til barn med behov for ASK også kan ha behov for tilrettelegging etter barnehageloven § 19 g om nedsatt funksjonsevne. Departementet er enig i at det er hensiktsmessig å omtale dette i merknaden til bestemmelsen.

OsloMet stiller spørsmål ved om også barn med rett til tegnspråkopplæring omfattes av den nye paragrafen. Departementet vil vise til

at norsk tegnspråk har status som offisielt språk, og derfor ikke regnes som ASK. Det er en egen bestemmelse som regulerer retten til tegnspråk i barnehageloven § 19 h. Som nevnt kan ASK innebære bruk av håndtegn. Dette kan omfatte for eksempel tegn-til-tale. I visse tilfeller kan barn som har rett til tegnspråk etter § 19 h, også ha behov for ASK, og da vil barnet omfattes av bestemmelsen.

Utdanningsdirektoratet viser i sitt hørings svar til at i de fleste tilfeller der et barn har krav på spesialpedagogisk hjelp, vil barnet ikke ha behov for ASK. Derfor foreslår Utdanningsdirektoratet at andre ledd i bestemmelsen endres til «Spesialpedagogisk hjelp etter § 19 a *kan inkludere* nødvendig opplæring i bruk av alternativ og supplerende kommunikasjon.» Departementet vil vise til at behovet for ASK ikke opphører med vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Spesialpedagogisk hjelp etter § 19 a gis dersom et barn har «særlige behov for det». At spesialpedagogisk hjelp inkluderer nødvendig opplæring i ASK, anser departementet som en viktig presisering fordi det ofte er opplæring barnet har særlig behov for, og som derfor må gis til barnet som spesialpedagogisk hjelp. Opplæring i ASK gis i den utstrekning det er *nødvendig*, jf. forslaget til ny § 19 i i barnehageloven. Det er derfor ikke behov for å skrive inn *kan inkludere*, slik direktoratet foreslår. Departementet viser for øvrig til at tilsvarende formulering er valgt i opplæringslovens bestemmelser om ASK.

6.5.4 Barn med behov for ASK som ikke går i barnehage

Statped, ISAAC Norge og Cerebral Parese-foreningen har kommet med innspill om at bestemmelsen om ASK også må gjelde barn under opplæringspliktig alder som ikke går i barnehage. Det blir blant annet vist til at retten til å bruke ASK må gjelde når barnet er hjemme, på sykehus eller i institusjon.

Departementet vil vise til at retten til spesialpedagogisk hjelp etter barnehageloven § 19 a gjelder uavhengig av om barnet går i barnehage. Dette står eksplisitt i § 19 a. Barn som ikke går i barnehage og har behov for spesialpedagogisk hjelp for å kunne bruke ASK, har dermed også rett til spesialpedagogisk hjelp. Ettersom det ikke fattes vedtak etter ASK-bestemmelsen, men etter bestemmelsen om spesialpedagogisk hjelp, er det ikke hensiktsmessig å presisere dette i ASK-bestemmelsen. Departementet vil tydeliggjøre dette i merknaden til bestemmelsen.

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

At et barn som ikke går i barnehage skal *få bruke* ASK, kan ikke reguleres i barnehageloven.

6.5.5 Kompetanse i ASK blant barnehageansatte

Flere høringsinstanser peker på at det er viktig med et språkmiljø for barn med behov for ASK og at det er avgjørende at ansatte i barnehagen og andre kan kommunisere med barnet. Det vises også til utfordringer når det gjelder ASK-kompetanse blant barnehageansatte og at det er behov for økt kompetanse.

Departementet vil vise til at forslaget innebærer at barn som har behov for ASK, skal få bruke egnede kommunikasjonsformer og nødvendige kommunikasjonsmidler i barnehagen. Dette betyr blant annet at barnehagen må legge til rette for et inkluderende fellesskap og at også barn som bruker ASK, skal få oppleve kommunikasjon med voksne og med andre barn.

Departementet vil også vise til at det er viktig med kunnskap om vanlig kommunikasjons- og språkutvikling for å kunne tilrettelegge for kommunikasjonsutvikling for barn med behov for ASK. Departementet vil trekke fram at god og oppdatert kompetanse om ASK er avgjørende for å sikre et godt barnehagetilbud for barn som har behov for ASK. Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) skal hjelpe barnehagene i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling for å tilrettelegge barnehagetilbudet for barn med særlige behov, jf. barnehageloven § 19 c andre ledd. Statped er statens spesialpedagogiske tjeneste for kommuner, og skal blant annet tilføre PPT nødvendig kompetanse. Statped har blant annet utviklet læringsressursen God ASK om hvordan man kan jobbe med små barn (2–6 år) for å utvikle språk og kommunikasjon, og tilbyr foreldresamlinger om ASK.

Utdanningsforbundet mener at retten til spesialundervisning må inkludere nødvendig opplæring i bruk av ASK for alle ansatte som jobber med barnet i barnehagen. Forbundet viser også til at PP-tjenesten må ha større kapasitet for å imøtekomme behovet for opplæring i bruk av ASK. *OsloMet* foreslår at spesialpedagogisk hjelp etter § 19 a skal inkludere nødvendig opplæring i bruk av ASK for det barnet som har behov for det, dets foreldre, barnehagepersonalet og andre barn i barnegruppen.

Departementet vil vise til at barnehageloven § 19 e angir nærmere hva vedtaket om spe-

sialpedagogisk hjelp skal inneholde. Det følger av denne bestemmelsen at det skal fremgå av vedtaket hvilken kompetanse den som gir hjelpen skal ha. Videre fremgår det av bestemmelsen at vedtaket skal inneholde tilbud om foreldrerådgivning.

Selv om retten til spesialpedagogisk hjelp etter § 19 a er en individuell rettighet, er det barnehagens oppgave å sørge for at også barn som bruker ASK får den sosiale tilretteleggingen som er nødvendig for å gi barnet et inkluderende og likeverdig tilbud. Det følger blant annet av kapittel 7 i rammeplanen at barnehagen skal sørge for at barn som mottar spesialpedagogisk hjelp, inkluderes i barnegruppen og det allmennpedagogiske tilbudet.

I tråd med rammeplanen skal barnehagen også være bevisst på at kommunikasjon og språk påvirker og påvirkes av alle sider ved barnets utvikling. Det er en viktig oppgave for personalet i barnehagen å legge til rette for et inkluderende fellesskap og at alle barn skal få oppleve vennskap. For å oppnå inkludering, vennskap og god kommunikasjon for barn som bruker ASK, kreves det ekstra oppmerksomhet og bevissthet om dette fra personalets side.

6.6 Departementets forslag

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.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

7.1 Minimumsnorm for grunnbemanning

Statistikken for 2016 viser at det foreslåtte kravet om én voksen per tre barn under tre år og én voksen per seks barn over tre år, i gjennomsnitt er noe overoppfyllt i de kommunale barnehagene. Den foreslåtte bemanningsnormen er dermed i gjennomsnitt oppfylt og finansiert i kommunale barnehager.

I private barnehager var det i 2016 i gjennomsnitt 6,17 barn per årsverk i grunnbemanningen (korrigert for alder og oppholdstid). Det vil si at det er litt flere barn per voksen i de private enn i de kommunale barnehagene, og at 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, jf. forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 3. 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.

Kommuner og barnehager som har en grunnbemanning som er lavere enn den foreslåtte bemanningsnormen, vil få økte utgifter ved innføringen av det nye normkravet. I budsjettforliket for statsbudsjettet for 2017 ble bevilget 172,2 mill. kroner til et øremerket tilskudd til flere barnehagelærere. I statsbudsjettet for 2018 er bevilgningen økt til totalt 424 mill. kroner for å dekke helårseffekten av tiltaket. Barnehagene finansieres i all hovedsak gjennom kommunerammen. Tilskuddet til flere barnehagelærere ble derfor i revidert nasjonalbudsjett for 2017 overført til rammetilskuddet til kommunene for å kompensere kommunene for skjerpingen av pedagognormen. Videre har departementet fastsatt en overgangsordning i forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager som sikrer at de private barnehagene får kompensert økte utgifter som følge av en skjerpet pedagognorm, samtidig som kommu-

nene. Kommuner og barnehager som allerede oppfylder den skjerpede pedagognormen, men som ikke oppfylder bemanningsnormen, kan benytte disse midlene til å oppfylle bemanningsnormen. Samlet sett legger departementet derfor til grunn at bemanningsnormen kan innføres uten at det krever økte statlige overføringer.

Kommunens vedtak etter søknad om dispensasjon regnes som et enkeltvedtak. Etter forvaltningsloven § 28 kan enkeltvedtak påklages. Departementet foreslår at fylkesmannen er klageinstans for vedtak om dispensasjon, da dette harmonerer med de øvrige reglene i barnehageloven og tilhørende forskrifter. Etter departementets vurdering vil forslaget om at fylkesmannen er klageinstans for vedtak om dispensasjon, ikke medføre noen nevneverdig tilleggsbelastning for fylkesmennene. Departementet vil vise til at stillinger som kan regnes med i bemanningsnormen ikke har formelle kompetansekrav. Det vil derfor trolig oppstå få tilfeller der det ikke lar seg gjøre å rekruttere tilstrekkelig personale til å oppfylle bemanningsnormen. Dette underbygges også av at flere høringsinstanser uttaler at det ikke er behov for en dispensasjonsadgang, jf. punktene 3.4.6 og 3.5.6. Departementet legger derfor til grunn at det vil være få dispensasjonssaker og få klagesaker.

Departementet vil også vise til at fylkesmannen i dag er klageinstans for vedtak om dispensasjon fra pedagognormen og fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder, jf. forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager § 4, jf. §§ 2 og 3. Det har vært en nedgang i antall dispensasjoner fra disse kravene de siste årene. Departementet har ikke vurdert det som hensiktsmessig å trekke midler ut av rammen til embetene som følge av dette. Etter en samlet vurdering legger departementet derfor til grunn at forslaget om at fylkesmannen er klageinstans for vedtak om dispensasjon fra bemanningsnormen, ikke er en oppgave som embetene skal kompenseres for.

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

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

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

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

7.3 Krav om norskferdigheter for styrer og pedagogisk leder

Det framgår av gjeldende forskrift om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner for styrer og pedagogisk leder i barnehage fra annen stat § 4 fjerde ledd, at en forutsetning for godkjenning er at personen har «tilfredsstillende kunnskaper, ferdigheter og innsikt i norsk språk og i norske samfunnsforhold og barnehageforhold». Utdanningsdirektoratet har i praktiseringen av dette kravet lagt til grunn at søkeren må dokumentere norskferdigheter som tilsvarer nivå B2. Fram til yrkeskvalifikasjonsloven trådte i kraft 1. januar 2018, gjaldt dette kravet for alle personer med utenlandske yrkeskvalifikasjoner som ønsker å utøve yrket

som styrer eller pedagogisk leder i Norge. Midlene for at disse personene skal kunne avlegge en norskprøve som oppfyller det lovfestede kravet om norskferdigheter er dermed allerede på plass.

Departementets forslag innebærer at Utdanningsdirektoratet ikke lenger vil utføre språkkontroll i forbindelse med godkjenningen av yrkeskvalifikasjonene. I stedet vil barnehageeier få i oppgave å påse at personen oppfyller kravet om norskferdigheter i forbindelse med ansettelsen i barnehagen. Barnehageeier har også i dag et ansvar for å sikre at den totale bemanningen i barnehagen har tilstrekkelige kvalifikasjoner til at barnehagen kan drives i samsvar med barnehageloven og rammeplanen. Dette innebærer blant annet at barnehageeier må foreta egne vurderinger av norskferdighetene til styrer og pedagogisk leder. Ettersom barnehageeier allerede i dag må foreta slike vurderinger, legger departementet til grunn at kravet om norskferdigheter for å bli ansatt som styrer eller pedagogisk leder, ikke vil få økonomiske eller administrative konsekvenser for barnehageeier.

Kravet om norskferdigheter for å få yrkeskvalifikasjoner som styrer eller pedagogisk leder godkjent i Norge, gjelder fortsatt for personer som ikke er omfattet av yrkeskvalifikasjonsloven, jf. forskrift om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner for styrer og pedagogisk leder i barnehage fra annen stat § 4 fjerde ledd, jf. § 1 andre ledd. Det framgår av forskriften § 12 andre ledd at en søker som ikke får godkjent yrkeskvalifikasjoner som styrer eller pedagogisk leder etter reglene i forskriften, likevel kan arbeide som styrer eller pedagogisk leder dersom kommunen gir dispensasjon fra utdanningskravet. Det betyr at søkere som ikke oppfyller gjeldende språkkrav, og som derfor ikke får yrkeskvalifikasjoner som styrer eller pedagogisk leder godkjent, likevel kan bli ansatt som styrer eller pedagogisk leder hvis vilkårene for å få dispensasjon fra utdanningskravet er oppfylt. Departementets forslag om å forskriftsfeste at kommunen kan gi dispensasjon fra kravet om norskferdigheter, er kun en videreføring av gjeldende dispensasjonsadgang. Fylkesmannen er også i dag klageinstans for tilsvarende vedtak om dispensasjon. Samlet sett vurderer departementet derfor at forslaget om å forskriftsfeste en dispensasjonsadgang ikke vil få økonomiske eller administrative konsekvenser for kommunen eller fylkesmannen.

Departementet vil vise til at de høringsinstansene som har uttalt seg om de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget, er

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

enige i at forslaget ikke får økonomiske eller administrative konsekvenser.

7.4 Barnehagetilbud ved behov for alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK)

Forslaget er en presisering av gjeldende rett og det innføres ikke nye rettigheter. Bestemmelsen

kan føre til økt oppmerksomhet og bevissthet om tilrettelegging av barnehagetilbudet til barn med behov for ASK og retten til spesialpedagogisk hjelp. Det kompenseres ikke for at en tydeliggjøring av allerede gjeldende regler medfører at flere får oppfylt sine rettigheter.

Forslaget vil derfor ikke ha økonomiske eller administrative konsekvenser.

8 Merknader til lovforslagene

8.1 Endringer i opplæringsloven

Til § 2-12

I *tredje ledd* blir en henvisning til § 13-5 lagt til. Lovendringen innebærer at private grunnskoler blir omfattet av kravet om å samarbeide med barnehagen om barnas overgang fra barnehage til skole. Kravet i § 13-5 om å samarbeide med skolefritidsordningen gjelder ikke. Skoleeier får en plikt til å utarbeide en plan for overgangen fra barnehage til skole. Departementet viser ellers til omtale og vurdering i kapittel 4.5.

Til § 13-5

Første ledd første punktum slår fast at skolen skal samarbeide med barnehagen om barnas overgang fra barnehage til skole og skolefritidsordning (SFO). Plikten gjelder for skolefritidsordninger opprettet etter opplæringsloven. Det følger av andre punktum at formålet med samarbeidet er å bidra til at barna får en trygg og god overgang fra barnehage til skole og SFO. En trygg og god overgang handler blant annet om at barn og foreldre opplever overgangen som forutsigbar og vet hva de kan forvente når barnet begynner på skolen og SFO. En trygg og god overgang handler også om at skolen er forberedt på hvilke erfaringer barna har med seg fra barnehagen. For å oppnå dette, bør det tilrettelegges for en god dialog som involverer foreldre og barnehage, skole og SFO.

Andre ledd slår fast at kommunen har hovedansvaret for samarbeidet og skal utarbeide en plan for overgangen fra barnehage til skole og SFO. Planen må ha et innhold som er egnet til å oppfylle formålet om en trygg og god overgang fra barnehage til skole og SFO for alle barn. Planen skal sikre en god overgang for alle barn og det må tas særlig hensyn til hvordan overgangen skal gjøres for barn med særlige behov. Skoleeier må lage en plan som tar hensyn til at barnehagene er av ulik størrelse, og har ulike profiler. Planen kan ikke innebære en innskrenking av barnehagenes mulighet til å styre over det pedagogiske innholdet i barnehagetilbudet.

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

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. Den enkelte skoleeier må, i samarbeid med barnehageeierne, finne hensiktsmessige løsninger på hvordan barnehageeierne konkret skal involveres og tas hensyn til i planleggingsarbeidet.

8.2 Endringer i friskoleloven

Til § 5-5

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

Det følger av andre punktum at samarbeidet skal bidra til at barna får en trygg og god overgang. En trygg og god overgang handler bl.a. om at barn og foreldre opplever overgangen som forutsigbar og vet hva de kan forvente når barnet begynner på skolen. For å oppnå dette, bør det tilrettelegges for en god dialog som involverer foreldre, barnehage og skole.

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

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

Skoleeier må lage en plan som tar hensyn til at barnehagene er av ulik størrelse og har ulike pro-

filer. Planen kan ikke innebære en innskrenking av barnehagens mulighet til å styre over det pedagogiske innholdet i barnehagetilbudet. Skoleeier kan lage rutiner for informasjonsoverføring fra barnehage til skole i planen for overgang. Informasjonsoverføring om det enkelte barn forutsetter samtykke fra foreldrene. Kravet til samtykke fra foreldrene gjelder uavhengig av om informasjonen overføres skriftlig eller muntlig.

8.3 Endringer i barnehageloven

Til § 2 a

Første punktum slår fast at barnehagen skal samarbeide med skolen om barnas overgang fra barnehage til skole og skolefritidsordning (SFO). Bestemmelsen viser til opplæringsloven § 13-5 og friskolelova § 5-5. Det følger av opplæringsloven § 13-5 at skolen skal samarbeide med barnehagen om barnas overgang fra barnehage til skole og SFO. Friskoleloven § 5-5 har tilsvarende regulering, men det er ikke lovfestet at samarbeidet skal gjelde for SFO. Dersom friskolen tilbyr SFO, bør samarbeidet også inkludere overgangen til SFO. I opplæringsloven § 13-5 og friskolelova § 5-5 er det fastsatt at skoleeier har hovedansvaret for samarbeidet og skal utarbeide en plan for overgangen fra barnehage til skole og SFO. Planen må ha et innhold som er egnet til å oppfylle formålet om en trygg og god overgang fra barnehage til skole og SFO for alle barn. For å sikre en god overgang for alle barn, må det tas særlig hensyn til hvordan overgangen skal gjøres for barn med særlige behov. 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. Planen kan ikke innebære en innskrenking av barnehagens mulighet til å styre over det pedagogiske innholdet i barnehagetilbudet. Skoleeier kan lage rutiner for informasjonsoverføring fra barnehage til skole i planen for overgangen. Informasjonsoverføring om det enkelte barn forutsetter samtykke fra foreldrene. Kravet til samtykke fra foreldrene gjelder uavhengig av om informasjonen overføres skriftlig eller muntlig.

Andre punktum fastsetter at formålet med samarbeidet er å bidra til at barna får en trygg og god overgang fra barnehage til skole og SFO. En trygg og god overgang handler blant annet om at barn og foreldre opplever overgangen som forutsigbar og vet hva de kan forvente når barnet begynner på skolen og SFO. En trygg og god overgang handler også om at skolen er forberedt

på hvilke erfaringer barna har med seg fra barnehagen. For å oppnå dette, bør det blant annet tilrettelegges for en god dialog som involverer foreldre, barnehage, skole og SFO.

Til § 17

Gjeldende § 17 tredje ledd oppheves. Det betyr at bestemmelsen om at kommunen kan gi dispensasjon fra utdanningskravet for styrer, tas ut av lovteksten. Villkårene for å få dispensasjon fra utdanningskravet for styrer framgår av forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager. Gjeldende § 17 tredje ledd har derfor ingen rettskildemessig betydning. Endringen innebærer ingen endring av gjeldende rett.

Gjeldende § 17 fjerde ledd blir nytt tredje ledd.

Til § 17 a

Gjeldende § 18 andre ledd blir nytt første ledd i § 17 a.

Gjeldende § 18 fjerde ledd blir nytt andre ledd i § 17 a.

Dette er en retts teknisk endring som fører til at reglene om den pedagogiske bemanningen og reglene om grunnbemanningen skilles fra hverandre og plasseres i to bestemmelser. Endringen innebærer ingen endring av gjeldende rett.

Til § 18

Nytt andre ledd fastslår at barnehagen minst skal 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.

Bemanningsnormen omfatter 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.

Bemanningsnormen gjelder for barnehagen i sin helhet. Det tallfestede kravet til grunnbemanningen gir dermed uttrykk for det antall årsverk som må tilsettes når det er klart hvor mange barn det skal være i barnehagen. Barnehagen skal ikke runde oppover til nærmeste hele årsverk i bereg-

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

ningen av om bemanningsnormen er oppfylt. I stedet skal barnehagen beregne prosentvise stillinger for å oppfylle bemanningsnormen.

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

Vilkåret om at det må foreligge særlige hensyn, innebærer at dispensasjonsadgangen kun skal brukes unntaksvis. I vurderingen av om det skal gis dispensasjon, må kommunen foreta en konkret vurdering av om barnehageeier gjør en reell innsats for å skaffe kvalifisert personale. Kommunen må også vurdere om personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet i den perioden det gis dispensasjon for. Dette vil blant annet bero på barnas alder og oppholdstid, og bemanningens samlede kompetanse.

Gjeldende bestemmelse i tredje ledd om at kommunen kan gi dispensasjon fra utdanningskravet for pedagogiske ledere, tas ut av lovteksten. Vilklårene for å få dispensasjon fra utdanningskravet for pedagogiske ledere framgår av forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager. Gjeldende bestemmelse i tredje ledd har derfor ingen rettskildemessig betydning. Endringen innebærer ingen endring av gjeldende rett.

Nytt fjerde ledd fastslår at kommunens vedtak etter tredje ledd kan påklages til fylkesmannen.

Til § 18 b

Første ledd fastslår at 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 høgskolestudium 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.

Kravet om norskferdigheter knytter seg til tidspunktet for ansettelsen i barnehagen. Personer som allerede er ansatt i barnehagen, er dermed

ikke omfattet av kravet før de eventuelt blir ansatt i en ny stilling. Det framgår av bestemmelsen at kravet gjelder både for faste og midlertidige stillinger. Kravet gjelder uavhengig av lengden på ansettelsesforholdet.

Andre ledd fastslår at barnehageeier kan godta annen dokumentasjon av norskferdigheter. Barnehageeier kan ikke redusere kravet til nivået på norskferdigheter sammenlignet med de alternative kravene som er oppstilt i første ledd.

Tredje ledd første punktum fastslår at kravet om norskferdigheter ikke gjelder for personer som har norsk, samisk, svensk eller dansk som førstespråk. Med førstespråk menes personens muntlige, eventuelt også skriftlige, hovedspråk. Førstespråk er som regel synonymt med morsmål.

Tredje ledd andre punktum fastslår at kravet om norskferdigheter heller ikke gjelder for stillinger i barnehager som gir et tilbud på et annet språk enn norsk. Dette kan for eksempel være barnehager som har vedtektsfestet at de skal bygge på tysk, fransk eller engelsk språk.

Fjerde ledd fastslår at departementet kan gi forskrift om dispensasjon fra kravet om norskferdigheter.

Til § 19 i

Første ledd slår fast at barn som 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 betyr blant annet at barn skal få ha med seg og benytte de hjelpemidlene som barnet trenger for å kommunisere. Dersom et barn for eksempel har behov for å bruke talemaskin for å kommunisere, skal barnet få ha denne med seg i barnehagen og benytte denne til å kommunisere. Eksempler på kommunikasjonsformer er håndtegn, bilder, grafiske symboler, konkrete handlinger, væremåter og kroppslige uttrykk. Eksempler på kommunikasjonsmiddel er kommunikasjonsbøker, tematavler og talemaskiner.

Første ledd er en presisering av hva som forutsettes av tilrettelegging etter barnehageloven §§ 1 og 2 og rammeplanen, og krever ikke enkeltvedtak.

Andre ledd slår fast at spesialpedagogisk hjelp etter § 19 a 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

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

utstyr. Vedtak om spesialpedagogisk hjelp er nødvendig når barnet har behov for ytterligere tilrettelegging for å bruke ASK enn det som kan gjøres innenfor det ordinære barnehagetilbudet. Hvilke tiltak den spesialpedagogiske hjelpen skal inneholde, vil avhenge av hvilke behov barnet har. Barn med behov for ASK kan også ha behov for tilrettelegging etter § 19 g om nedsatt funksjonsevne.

Rett til spesialpedagogisk hjelp gjelder uavhengig av om barnet går i barnehage. Dette følger eksplisitt av barnehageloven § 19 a. Barn som ikke går i barnehage og har behov for spesialpedagogisk hjelp for å kunne bruke ASK, omfattes derfor også av § 19 a.

Andre ledd er en presisering av hva som følger av retten til spesialpedagogisk hjelp etter § 19 a. Presiseringen viser til bestemmelsen om spesialpedagogisk hjelp og det skal derfor ikke fattes

vedtak etter § 19 i. Vedtak fattes etter § 19 a og reglene om spesialpedagogisk hjelp.

Til § 19 j

Tidligere § 19 i er blitt § 19 j. Det er ikke gjort noen innholdsmessige endringer i bestemmelsen.

Kunnskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i barnehageloven mv. (minimumsnorm for grunnbemanning, plikt til å samarbeide om barnas overgang fra barnehage til skole og SFO mv.).

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i barnehageloven mv. (minimumsnorm for grunnbemanning, plikt til å samarbeide om barnas overgang fra barnehage til skole og SFO mv.) i samsvarende med et vedlagt forslag.

Forslag

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 høgsolenivå 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

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

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

- a) gjennomført og bestått opplæring i norsk på videregående skole
- b) bestått eksamen fra trinn 3 i norsk for utenlandske studenter ved universitetene
- c) bestått eksamen fra 1-årig høyskolestudium i norsk språk og samfunnskunnskap for utenlandske studenter
- d) bestått test i norsk – Høyere nivå (Bergenstesten), eller ha
- e) 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.

Ny § 19 i skal lyde:

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

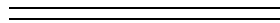
Barn som helt eller delvis mangler funksjonell tale og har behov for alternativ og supplerende kommunikasjon, skal få bruke egnede kommunikasjonsformer og nødvendige kommunikasjonsmidler i barnehagen.

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.



Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Trykk: 07 Media – 04/2018

