

Normer og dispensasjoner i barnehagesektoren

Kommunen som barnehagemyndighet kan innvilge dispensasjon fra utdanningskravet eller fra norm for pedagogisk bemanning fastsatt i lov om barnehager og forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon. Det er også hjemlet dispensasjonsadgang fra den nye bemanningsnormen som gjelder fra 1. august 2018 og godkjenning av norskferdigheter for styrer og pedagogisk leder med ikrafttredelse på samme tid.

15. desember 2017 manglet det ca. 1 600 årsverk i barnehagene for å oppfylle gjeldende pedagognorm inkludert stillinger der det er innvilget dispensasjon fra utdanningskravet. På samme tidspunkt var det innvilget dispensasjon fra normen for pedagogisk bemanning i 111 barnehager. Fra 1. august 2018 skjerpes pedagognormen og ny bemanningsnorm med dispensasjonsadgang innføres samtidig. I det følgende vil KS redegjøre for kommunesektorens ansvar som barnehagemyndighet i dispensasjonssaker.

Det er hjemmel for tre former for dispensasjon i forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon. To av disse er videreføring av gjeldende rett når normen for pedagogisk bemanning skjerpes fra 1. august 2018. Forskriftens § 2 gir hjemmel for å kunne innvilge dispensasjon fra normen for pedagogisk bemanning og § 3 hjemler dispensasjon utdanningskravet. Begge former for dispensasjon kan innvilges for maksimalt ett år om gangen. I tillegg blir det innført dispensasjonsadgang fra nytt krav til norskferdigheter for styrere og pedagogiske ledere med utenlandske yrkeskvalifikasjoner fra 1. august 2018. Denne hjemles i ny § 18b i barnehageloven og nytt annet ledd i forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon § 3.

Videre gis det hjemmel for dispensasjon fra minimumsnorm for grunnbemanning i lov om barnehager § 18 tredje ledd. På grunn av overgangsregler vil det ikke være nødvendig å søke dispensasjon etter denne bestemmelsen før fra 1. august 2019.

Det er kommunen som barnehagemyndighet som har ansvaret for å behandle alle søknader om dispensasjon.

Norm for pedagogisk bemanning

Fra 1. august 2018 kreves det en pedagogisk leder pr 14 barn over 3 år eller 7 barn under 3 år. Et barn regnes som over tre år fra august det året det fyller 3 år. Normen gjelder på barnehagenivå og beregningen skal derfor ta utgangspunkt i det totale antall barn i barnehagen og ikke på den enkelte avdeling eller gruppe. Det er antall barn som er grunnlaget og ikke antall heltidsplasser. Det vil si at to barn som hver har 50 % plass teller som to barn i henhold til pedagognormen selv om de ikke er til stede i barnehagen samtidig. Med pedagogisk leder menes en ansatt som oppfyller utdanningskravet i lov om barnehager § 18 annet ledd som fra 1. august 2018 blir ny § 17a. Det må ikke forveksles med stillingskoder etter hovedtariffavtalens bestemmelser.

Med skjerpet norm videreføres det krav til et helt årsverk pedagog når man overstiger terskelen på 14 eller 7 barn. Det femtende barnet over 3 år vil altså utløse krav om en ny heltidsstilling som pedagogisk leder. Denne stillingen kan ikke prosentberegnes. En ansatt som for eksempel har 20 % permisjon fra sin heltidsstilling, vil ikke oppfylle normen og det må ansettes ytterligere en

barnehagelærer i 20 % for å oppfylle normen. Det må nødvendigvis ikke være samme person som innehar hele stillingen. Det er også verdt å minne om at barnehagen kan ses som en helhet og at det er på barnehagenivå normen skal være oppfylt. Styrers tid til administrasjon og ledelse skal ikke inngå i beregningen av pedagogisk bemanning.

I en barnehage med 15 barn under tre år og 56 barn over tre år vil det være krav om 7 hele stillinger som pedagogisk leder. Dersom barnetallet reduseres til 14 barn under 3 år, vil det derimot kreves 6 hele stillinger. En enkel måte å beregne behovet på er å gange antall barn under 3 år med 2 og legge dette sammen med antall barn over 3 år for så å dele på 14 som er normen fra 1. august 2018. I eksempelet over vil det se slik ut $(15 \cdot 2) + 56 = 86$, $86/14 = 6,14$. I og med at det alltid skal rundes opp til nærmeste hele årsverk, vil det her altså være krav til 7 hele stillinger som pedagogisk leder.

For familiebarnehager er kravene til pedagogisk bemanning regulert i forskrift om familiebarnehager. I § 6 er det angitt at det skal være en pedagogisk veileder som er barnehagelærer. Barnehagelæreren kan ha ansvar for inntil 30 barn og det er ikke krav til heltidsstillinger på samme måte som i ordinære barnehager. Det innebærer at det er åpnet for prosentvis beregning av stillinger for pedagogisk veileder i familiebarnehager. Dette framkommer blant annet i brev fra Utdanningsdirektoratet til Fylkesmannen i Vest-Agder datert 23.01.13. Ved beregning av antall barn er det faktisk antall barn med plass i barnehagen som danner grunnlaget og ikke omregnet til heltidsplasser.

Utdanningskravet for pedagogisk leder

Lov om barnehager § 18 annet ledd krever at pedagogisk leder må ha utdanning som barnehagelærer. De samme utdanningskravene gjelder for å oppfylle § 6 i forskrift om familiebarnehager. Likeverdig med barnehagelærerutdanning er annen treårig pedagogisk utdanning på høgskolenivå med videreutdanning i barnehagepedagogikk. Hvilke utdanninger som med videreutdanning i barnehagepedagogikk kvalifiserer for stilling som pedagogisk leder i lovens forstand, finner du mer informasjon om på udir.no. Begrepet pedagogisk leder er relatert til de krav som stilles til utdanning i lov og forskrift og innebærer ikke nødvendigvis at stillingskoden pedagogisk leder etter Hovedtariffavtalen benyttes.

Kommunen som arbeidsgiver bør være bevisst på hvilken stillingskode som tas i bruk ved tilsetning. Pedagogiske ledere etter barnehagelovens begrepsbruk kan plasseres i en av to stillingskoder i Hovedtariffavtalen, avhengig av ansvar og oppgaver. Kodene er 6709 Barnehagelærer eller stillingskode 7637 Pedagogisk leder. Pedagogisk leder avlønnes høyere enn førskolelærer, jf. Hovedtariffavtalen vedlegg 1 - Stillingskoder med hovedbenevnelse og rapporteringsbenevnelse. Stillingskoden 7637 Pedagogisk leder kan for eksempel brukes for pedagoger i barnehage som har mer ansvar enn øvrige pedagoger.

Tilsetning på dispensasjon - styrer/pedagogisk personale

Mange kommuner benytter begrepet konstituering når de ansetter arbeidstakere som ikke fyller utdanningskravet i barnehageloven. Hovedtariffavtalen har en egen bestemmelse om konstituering i kap. 1 § 13.4. Denne skal ikke benyttes når det tilsettes ansatte som ikke fyller utdanningskravet. Det har oppstått en del misforståelser når kommunen benytter betegnelsen konstituering i disse sakene. For å unngå misforståelsene, spesielt i forhold til avlønning, anbefaler vi at det inngås en vanlig midlertidig arbeidsavtale hvor det refereres til kommunens vedtak om midlertidig

dispensasjon fra utdanningskravet. Hjemmel for tilsetting er barnehageloven § 18. Slike midlertidige arbeidsavtaler kan inngås for inntil ett år av gangen, før stillingen lyses ut på nytt.

Når kommunen tilsetter på dispensasjon, skal lønnsansiennitet fastsettes ved tilsetting, og ansiennitet beregnes i medhold av Hovedtariffavtalen § 12. Vedkommende som er ansatt på dispensasjon. Ansatte som tilsettes på dispensasjon plasseres stillingskode 6709 Barnehagelærer og avlønnes som barnehagelærer. Det framkommer av hovedtariffavtalens vedlegg 1, merknad til stillingskode 6709 Barnehagelærer.

Dispensasjon fra normen for pedagogisk bemanning

Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon § 2 regulerer adgangen til å søke om og innvilge dispensasjon fra normen for pedagogisk bemanning. Det presiseres at dette ikke må forveksles med adgangen til å søke dispensasjon fra utdanningskravet i § 3. Det er ikke hjemmel for å søke dispensasjon fra bemanningsnormen i familiebarnehager gitt i forskrift om familiebarnehager § 6.

Det er kommunen som barnehagemyndighet som skal behandle søknader om dispensasjon og kommunen må sikre likebehandling av søknader fra private og kommunale barnehager. Det er barnehageeiers ansvar å sikre forsvarlig pedagogisk bemanning etter forskriftens § 1 første ledd.

Eier kan søke dispensasjon fra normen for inntil ett år. Samarbeidsutvalget skal uttale seg om dispensasjonssøknaden og deres uttalelse skal vedlegges søknaden.

Kommunen kan innvilge dispensasjon fra normen for inntil ett år om gangen. Barnehageeier må søke om dispensasjon og det skal vedlegges uttalelse fra barnehagens samarbeidsutvalg. Det er krav om at det skal foreligge særlige hensyn for å innvilge dispensasjon fra normen. Dispensasjonsadgangen skal kun brukes unntaksvis.

Hver enkelt søknad skal behandles særskilt der forhold i den aktuelle barnehagen skal vurderes. En konkret vurdering av barnegruppens sammensetting og behov, barnehagens fysiske miljø, barnehagens totalbemanning og personalets samlede kompetanse skal gjennomføres for den aktuelle barnehagen. Dette innebærer at behandling av søknader fra tilsynelatende like barnehager kan få ulikt resultat ut fra totalvurderingen av forholdene i den enkelte barnehage.

I forbindelse med skjerping av pedagognormen har Kunnskapsdepartementet uttalt i brev til PBL at dispensasjon fra normen kan være en mulighet dersom en ansatt for eksempel tar Arbeidsplassbasert barnehagelærerutdanning (ABLU). Dette er en utdanning over flere år og forskriften gir ikke hjemmel for å innvilge dispensasjon for mer enn ett år om gangen etter en konkret vurdering av forholdene i den enkelte barnehage. Etter KS sin vurdering, kan ikke kommunen som barnehagemyndighet innvilge dispensasjon fra normen gjentakende fra år til år uten at det gjøres en ny grundig vurdering av for eksempel barnegruppas behov hvert år. Vi minner om at dispensasjoner fra normen kun skal innvilges unntaksvis og for inntil ett år om gangen.

Skjerpet pedagognorm er i seg selv ingen begrunnelse for å innvilge dispensasjon. Kommunen må vurdere om det er særlige hensyn i den konkrete barnehagen som tilsier at en eventuell søknad skal innvilges. Videre må det vurderes skjønnsmessig hvorvidt barnehagen vil ha en forsvarlig pedagogisk

bemanning dersom dispensasjon innvilges. Dette må ses opp mot barnegruppens sammensetting og behov, det fysiske miljøet, totalbemanningen og den samlede kompetansen i barnehagen.

Kunnskapsdepartementet har i brev til PBL datert 7. februar 2018 nevnt at et særlig hensyn som kan tilsi at dispensasjon bør innvilges er at oppfyllelse av normen vil være kritisk for videre drift. Dette eksemplifiseres gjennom å vise til at det for små barnehager kan være krevende dersom ett enkelt barn utløser krav til en ny heltidsstilling som pedagogisk leder. KS gjentar at dispensasjon kun skal gis i særlige tilfeller og med en maksimal varighet på ett år ad gangen. Det vil også i slike tilfeller måtte gjøres en konkret vurdering av den enkelte barnehage og om de vil ha tilfredsstillende pedagogisk bemanning ved en eventuell dispensasjon fra normen. I tilfeller der kommunen vurderer det som forsvarlig å gi dispensasjon fra normen for en deltidsstilling, kan det innvilges.

Dispensasjon fra utdanningskravet

Barnehagelovens §§ 17 og 18 og forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon § 3 regulerer muligheten for å søke og innvilge dispensasjon fra utdanningskravet. Forskriftens § 3 gjelder også for familiebarnehager. Dette er hjemlet i forskrift om familiebarnehager § 6a. Det er sannsynlig at det vil bli et økt omfang av søknader om dispensasjon fra utdanningskravet når skjerpet pedagognorm trer i kraft.

Dispensasjon fra utdanningskravet kan innvilges for inntil ett år dersom stillingen er offentlig utlyst og det ikke har meldt seg kvalifiserte søkere. Kvalifiserte søkere vil som utgangspunkt være de som oppfyller utdanningskravet som vist tidligere i denne artikkelen. Kommunen som barnehagemyndighet bør be om dokumentasjon i form av utlysning og søkerliste i forbindelse med søknad om dispensasjon fra utdanningskravet. En slik søknad må ikke være behandlet av samarbeidsutvalget på samme måte som dispensasjon fra normen.

Det er kommunen som barnehagemyndighet som skal vurdere om en søknad skal innvilges. Eventuell dispensasjon fra utdanningskravet skal gjelde for en bestemt person, til en bestemt stilling i en bestemt barnehage. De reelle kvalifikasjonene til den det søkes for skal vurderes av kommunen og det bør derfor kreves dokumentasjon på dette vedlagt søknaden. Videre skal det vurderes hvor lenge vedkommende har utført relevant arbeid i barnehage og hvor sannsynlig det er at barnehagen får ansatt en kvalifisert søker innen rimelig tid.

Det er barnehageeier som skal søke om dispensasjon fra utdanningskravet og søknaden skal inneholde en skriftlig uttalelse fra styrer. Kommunen som barnehagemyndighet kan stille vilkår ved dispensasjonen etter å ha vurdert den reelle kompetansen til den det søkes for. Et slikt vilkår kan være veiledning, men også andre vilkår som kommunen mener må til for å sikre at vedkommende blir i stand til å fylle stillingen. Det er likevel verdt å merke seg at det er begrenset adgang til å sette vilkår ved begunstigende vedtak, jf. Den ulovfestede vilkårs læren. Kommunen kan be om en plan for hvordan veiledning og oppfølging av den som får dispensasjon skal gjennomføres. Alle dispensasjoner som innvilges skal være knyttet til den personen det søkes dispensasjon for, og til en konkret stilling i en konkret barnehage.

KS antar at det vil bli krevende å få tilstrekkelig antall kvalifiserte søkere for å oppfylle skjerpet pedagognorm fra høsten 2018 i alle barnehager. Det vil sannsynligvis medføre en vesentlig økning i antall søknader om dispensasjon fra utdanningskravet som skal behandles av kommunen som

barnehagemyndighet. Det er ikke de samme krav til vurdering av interne forhold i barnehagen ved behandling av denne type dispensasjonssøknader som det er ved dispensasjon fra normen.

Det er likevel viktig å påpeke at kommunen må sikre at like saker behandles likt uavhengig av eierskap.

Krav til norskferdigheter for styrer og pedagogisk leder med utenlandske yrkeskvalifikasjoner

For å bli fast eller midlertidig ansatt som styrer eller pedagogisk leder, må personer med utenlandske yrkeskvalifikasjoner dokumentere sine norskferdigheter etter ny § 18b i lov om barnehager. Det er i bestemmelsen opplistet hva lovgiver mener er grunnlag for å vurdere om den som vurderes for ansettelse har tilstrekkelige norskferdigheter.

Det er barnehageeier som har ansvar for å gjøre vurderingen av norskferdighetene. I forarbeidene er det klargjort at arbeidsgivers styringsrett opprettholdes ved at det kan kreves annen dokumentasjon eller gjøres strengere vurderinger enn det som er opplistet i lovteksten. Dersom 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, er det ikke noe som er til hinder for dette.

Departementet understreker at barnehageeier ikke kan redusere kravet til nivået på norskferdigheter sammenlignet med de alternative kravene som er oppstilt i ny bestemmelse.

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.

Dispensasjon fra norskkravet for styrer og pedagogisk leder

Kommunen kan innvilge dispensasjon fra kravet om norskferdigheter for personer med utenlandske yrkeskvalifikasjoner som styrer eller pedagogisk leder, dersom barnehageeier søker om det, stillingen det søkes dispensasjon for har vært offentlig utlyst og det ikke har meldt seg kvalifisert søker.

Hjemmel for dette er fastsatt i forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon § 3 annet ledd og er gjeldende fra 1. august 2018.

En søker som har fått yrkeskvalifikasjonene godkjent, men som ikke oppfyller kravet om norskferdigheter, vil ikke være kvalifisert til en stilling som styrer eller pedagogisk leder selv om søkeren oppfyller utdanningskravet. De samme vurderinger skal gjøres av kommunen som barnehagemyndighet ved behandlingen av søknad om dispensasjon fra kravet om norskferdigheter som ved søknad om dispensasjon fra utdanningskravet. Vi viser derfor til det som er beskrevet der for ytterligere informasjon.

Det er ikke angitt som absolutt krav at den det søkes dispensasjon for tilegner seg tilfredsstillende norskferdigheter i dispensasjonsperioden. I forarbeidene legger Kunnskapsdepartementet imidlertid til grunn at barnehageeier legger til rette for at søkeren kan heve norskferdighetene sine i løpet av dispensasjonsperioden.

Norm for grunnbemanning

Stortinget har vedtatt nye minimumskrav til grunnbemanning i lov om barnehager § 18, andre ledd. Loven er gjeldende fra 1. august 2018. 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.

Til forskjell fra pedagognormen, er det her tillatt å beregne prosentvise stillinger. Det vil si at et ekstra barn ikke utløser krav til en ny heltidsstilling. Et ekstra barn under tre år utløser behov for 0,33 årsverk og et ekstra barn over tre år 0,17 årsverk. På samme måte som for pedagognormen, er det barnehagen som helhet som skal oppfylle kravet til grunnbemanning.

Bestemmelsen i lov om barnehager § 18 første ledd videreføres. Der heter det at bemanningen må være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. Det er barnehageeiers ansvar å sikre at bemanningen er tilstrekkelig. Kommunen som barnehagemyndighet kan kontrollere dette når den fører tilsyn med om barnehagen drives i samsvar med gjeldende regelverk.

Det er fastsatt forskrift om overgangsregler for de nye minimumskravene til grunnbemanning. Forskriften gir barnehageeier ett år til å tilpasse seg kravet til grunnbemanning fram til 1. august 2019.

Dispensasjon fra norm for grunnbemanning

Det er hjemlet dispensasjonsadgang fra bemanningsnormen i lov om barnehager § 18 tredje ledd. For å innvilge dispensasjon kreves det også her at det må foreligge særlige hensyn og at barnehagens samarbeidsutvalg skal uttale seg.

På grunn av overgangsreglene vil det ikke være krav til å søke dispensasjon for barnehager som ikke oppfyller normen i perioden fra 1. august 2018 til 31. juli 2019. Det er altså først fra og med 1. august 2019 det vil være nødvendig å søke dispensasjon for barnehager som ikke oppfyller bemanningsnormen.

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 barnehagen har tilstrekkelig personale til å 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.

I prop. 67 L (2017-2018) uttaler Kunnskapsdepartementet at økonomiske hensyn ikke gir grunnlag for å innvilge dispensasjon fra den nye bemanningsnormen. Det er eventuelt andre særlige hensyn enn økonomi som må være grunnlaget for å søke om og eventuelt innvilge dispensasjon fra bemanningsnormen.

Hva er konsekvensen dersom det ikke innvilges dispensasjon?

Kommunen som barnehagemyndighet kan avslå søknad om dispensasjon fra utdanningskravet eller norm for pedagogisk bemanning ut fra en individuell og skjønnsmessig vurdering av forholdene i den enkelte barnehage. Dersom en søknad skal avslås må dette begrunnes godt og relateres til at barnehagen vurderes til ikke å kunne gi et barnehagetilbud i tråd med barnehageloven med forskrifter.

Kommunen må eventuelt åpne tilsyn i barnehagen for å dokumentere manglende oppfyllelse av de krav som stilles til forsvarlig pedagogisk bemanning. En forsvarlig pedagogisk bemanning, skal etter KS sin vurdering, sikre at barnehagen er i stand til å tilfredsstille de krav som stilles til det pedagogiske tilbudet i barnehageloven og rammeplanen.

Dersom kommunen mener barnehagen, uavhengig av eierskap, ikke oppfyller de krav som stilles, foreligger det to sanksjonsmuligheter etter at barnehagen er gitt mulighet til å rette forholdene innen gitt frist. Disse er hjemlet i lov om barnehager § 16, annet ledd og innebærer at kommunen kan vedta tidsbegrenset eller varig stenging av barnehagen. Utover dette har kommunen ingen sanksjonsmuligheter overfor barnehager som ikke oppfyller de krav som stilles i barnehageloven med forskrifter. Unntaket er ved brudd på lov om barnehager § 14 a med forskrifter. I slike tilfeller kan kommunen vedta økonomiske reaksjoner mot barnehagen.

Relevante lenker:

- [Prop. 67 L om endringer i barnehageloven mv](#)
- [Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon](#)
- [Forskrift om endring i forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon](#)
- [Lov om barnehager](#)
- [Lov om endring i barnehageloven](#)
- [Forskrift om overgangsregler grunnbemanning](#)
- [Forskrift om familiebarnehagerUDIR om regelverk for bemanning](#)