

Fylkesmannsembetene

Krav til pedagogisk bemanning i åpne barnehager

Utdanningsdirektoratet har i den siste tiden fått flere henvendelser fra fylkesmannsembetene om åpne barnehager. Vi viser blant annet til e-post fra Fylkesmannen i Rogaland 19. desember 2013 og brev fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus 6. mai 2014.

I henvendelsene reises flere prinsipielle problemstillinger knyttet til godkjenning og bemanning av åpne barnehager. Fylkesmennene peker særlig på at det er uklart hvilke krav regelverket stiller til den pedagogiske bemanningen i denne typen barnehage. Direktoratet vil i dette brevet redegjøre for vår forståelse av kravene til pedagogisk bemanning i åpne barnehager.

Godkjente åpne barnehager

Ikke alle åpne barnehager er godkjenningspliktige etter barnehageloven § 6, og dermed heller ikke pliktige til å følge barnehageloven med tilhørende forskrifter. Dersom en åpen ikke-kommunal barnehage skal motta finansiering fra kommunen i tråd med forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager, må barnehagen likevel være godkjent etter barnehageloven § 10, jf. formuleringen «alle godkjente, ikke-kommunale barnehager» i barnehageloven § 14 første ledd.

Bestemmelsene i barnehageloven med forskrifter gjelder ikke for åpne barnehager som verken plikter å søke godkjenning etter § 6 eller er godkjent etter § 10. Forutsetningen for vurderingene nedenfor er derfor at den åpne barnehagen er godkjent av kommunen eller er godkjenningspliktig, slik at barnehageloven får anvendelse.

Bemanning og pedagogisk tilbud

Et spørsmål som flere embeter har stilt, er om forskrift om pedagogisk bemanning (inkludert normen for pedagogisk bemanning i § 1) gjelder for åpne barnehager, og i så fall hvordan kravene i forskriften skal praktiseres for denne typen barnehage.

Trøndelag Forskning og Utvikling har nylig, på oppdrag fra direktoratet, utarbeidet en rapport om organisering, bruk og betydning av åpne barnehager i Norge (rapport 2014:9, publisert 24. juni 2014). Det framgår av rapporten at barnehagene i snitt er godkjent for 30 barn, har 0,9 årsverk og 1-2 ansatte. 90 prosent av barnehagene oppgir at de har minst én utdannet førskolelærer/barnehagelærer. Funnene i rapporten tyder på at regelen i forskrift om pedagogisk bemanning § 1 ikke praktiseres i de fleste åpne barnehagene som er spurt. Opplysningene vi har fra barnehagenes årsmeldingsskjema trekker i samme retning. Rapporten viser også at det er stor variasjon i bemanningen.

Det følger av forskrift om pedagogisk bemanning § 1 at det skal være «minimum én pedagogisk leder per 14–18 barn når barna er over tre år og én pedagogisk leder per 7–9 barn når barna er under tre år og barnas daglige oppholdstid er over seks timer. I barnehager der barna har kortere oppholdstid per dag, kan barnetallet økes noe per pedagogisk leder.» Ordlyden sier ingenting om normen gjelder bare for ordinære

Postadresse: Postboks 9359 Grønland, 0135 OSLO	Telefon: +47 23 30 12 00	E-post: post@utdanningsdirektoratet.no	Bankgiro: 7694 05 10879
Besøksadresser: Schweigaards gate 15 B, Oslo Britveien 4, Molde Parkgata 36, Hamar	Telefaks: +47 23 30 12 99	Internett: www.utdanningsdirektoratet.no Org.nr.: NO 970 018 131	IBAN: NO8876940510879 BIC/SWIFT DNBANOKK

barnehager eller også for åpne barnehager. Bemanning i familiebarnehager er særskilt regulert i forskrift om familiebarnehager.

Åpne barnehagers organisering skiller seg særlig fra ordinære barnehager ved at barna ikke blir tildelt en fast plass i barnehagen, men kommer til de tider og på de dager de ønsker innenfor åpningstiden. Virksomheten er basert på at de voksne som kommer med barna, er til stede gjennom dagen og er en del av bemanningen. Det kan være forskjellige barn i barnehagen fra dag til dag, og de ansatte vet gjerne ikke på forhånd hvor mange barn som vil være i barnehagen. Pedagognormen, med krav om et maksimalt antall barn per pedagogisk leder, passer derfor dårlig for åpne barnehager på grunn av barnehagens organisering.

En annen forskjell fra ordinære barnehager er størrelsen på tilskuddet. Nasjonal sats for tilskuddsåret 2014 er 27 200 kr per barn for åpne barnehager med åpningstid på 16 timer eller mer per uke, og 16 600 kr per barn dersom åpningstiden er mellom 6 og 15 timer per uke. Til sammenligning er nasjonal sats for ordinær barnehage 200 400 kr per barn under tre år og 102 400 kr per barn over tre år. Et krav om samme antall barn per pedagogisk leder som i ordinære barnehager, reflekteres ikke i tilskuddsnivået for åpne barnehager. Selv om man tar høyde for at barna har kortere oppholdstid enn barn i ordinære barnehager, mener vi at det lave tilskuddsnivået taler mot at pedagognormen gjelder for åpne barnehager.

De vesentlige forskjellene mellom ordinære og åpne barnehager, både når det gjelder organisering og finansiering, gjør at Utdanningsdirektoratet har kommet til at forskrift om pedagogisk bemanning *ikke* gjelder for åpne barnehager.

Tolkningen om at pedagognormen ikke gjelder for åpne barnehager, samsvarer med forarbeidene til tidligere barnehagelov (St.mld. nr. 27 1999-2000 punkt 6.2.1) og departementets merknader til dagens barnehagelov § 10 i rundskriv F-08/2006. I rundskrivet på side 41 skriver departementet følgende om kommunens godkjenning av åpne barnehager: «Bemanningsplanen må videre vurderes både ut fra et forsvarlighetshensyn og ut fra kravene til pedagogisk innhold.»

Selv om direktoratet mener at pedagognormen ikke gjelder, må bemanningen være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet, jf. barnehageloven § 18 femte ledd. Kravene til barnehagen i barnehageloven §§ 1 og 2 og rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver gjelder, og det pedagogiske tilbudet må tilpasses barnehagens organisering, åpningstid og lokale forhold.

Åpne barnehager må også ha en totalbemanning som er forsvarlig. Kommunen må, ved godkjenning og tilsyn, vurdere om barnehagens totalbemanning er forsvarlig og om barnehagens bemanning og samlede kompetanse er tilstrekkelig til å drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet.

Styrer og pedagogisk leder

Fylkesmannen i Oslo og Akershus spør om det alltid vil være krav til minst en full stilling som pedagogisk leder i åpne barnehager, eller om en barnehagelærer kan fungere både som styrer og pedagogisk leder.

Alle barnehager skal ha en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse, jf. barnehageloven § 17 første ledd. Barnehagen skal ha en daglig leder (styrer), og denne skal ha utdanning som førskolelærer/barnehagelærer eller annen likestilt utdanning, jf. andre ledd. Dette betyr at det er krav til at også åpne barnehager har en styrer. Utgangspunktet er at hver barnehage skal ha en styrer. Vi viser for øvrig til rundskriv F-04/2011 punkt 2.4.1 og direktoratets tolkningsbrev av 4. februar 2013 til Fylkesmannen i Oppland (ledelse og organisering av barnehager).

Omfanget av styrerens pedagogiske og administrative oppgaver avhenger blant annet av barnehagens størrelse, arbeidsfordelingen mellom styrer og eier, barnegruppens sammensetning og personalets samlede kompetanse og erfaring. Størrelsen på styrerressursen må derfor fastsettes etter en konkret vurdering. Departementet har i rundskriv F-04/2011 punkt 2.4.1 om styrers oppgaver forutsatt at det «i enkelte tilfeller kan (...) være adgang til å kombinere stillingen som pedagogisk leder». Styrerressursen må uansett være tilstrekkelig til å ivareta oppgavene som daglig leder på en forsvarlig måte.

Kravene til pedagogisk leder reguleres av barnehageloven § 18. Direktoratet mener at formuleringen «tilfredsstillende pedagogisk virksomhet» i femte ledd innebærer at også åpne barnehager må ha en kvalifisert pedagogisk leder som har et helhetlig ansvar for planlegging og vurdering, daglig omsorg for barna, utviklingen av det sosiale miljøet og læringsmiljøet og kontakt med foreldrene. Vi mener at den pedagogiske lederen her ikke nødvendigvis må ha full stilling.

På bakgrunn av kravene i §§ 17 og 18 vurderer vi at åpne barnehager av en viss størrelse og med en viss åpningstid bør ha både en styrer og en pedagogisk leder. I mindre åpne barnehager kan det være i tråd med kravet om forsvarlig ledelse i § 17 og kravet om å drive tilfredsstillende pedagogisk virksomhet i § 18 at samme person er både styrer og pedagogisk leder.

Godkjenning

Fylkesmannen i Oslo og Akershus har spørsmål om kommunens ansvar ved godkjenning av åpne barnehager, inkludert om åpne barnehager alltid må ha et uteområde.

Kommunen avgjør en søknad om godkjenning av en barnehage etter en vurdering av barnehagens egnethet til å oppfylle kravene i §§ 1, 1a og 2, jf. § 10. Når det gjelder barnehagens lokaler og uteområde, skal kommunen vurdere om disse er egnet for lek, livsutfoldelse og meningsfylte aktiviteter ut ifra barnas alder.

Departementet har fastsatt en veiledende norm for barnas lekearealer inne og ute, se rundskriv F-08/2006 side 40. Utgangspunktet må derfor være at kommunen skal vurdere barnehagens arealer opp mot denne normen. Kommunen må foreta en konkret vurdering av den åpne barnehagens fysiske rammer. Barnehagens åpningstid, antall barn og tilgang til utearealer i umiddelbar nærhet til barnehagens lokaler er momenter som etter en konkret vurdering kan begrunne avvik fra den veiledende normen for uteområde. Vi minner om at åpne barnehager også må godkjennes og følge kravene i forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler.

Vennlig hilsen

Einar Simonsen Plahter
avdelingsdirektør

Line Hølen Brovold
rådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:
Kunnskapsdepartementet Postboks 8119 Dep 0032 Oslo