

Veileder om tilstrekkelig bemanning i barnehagen

Denne veilederen skal klargjøre forståelsen og praktiseringen av kravet om tilstrekkelig bemanning i barnehagen.

VEILEDNING | SIST ENDRET: 19.03.2025

Innhold

1. Innledning

2. Grunnbemanning i barnehagen

- 2.1 Forholdet mellom kravet om tilstrekkelig bemanning og minimumsnormen

3. Barnehage som en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet

4. Tilstrekkelig bemanning

- 4.1 Vurderingen av om bemanningen er tilstrekkelig
- 4.2 Vurderingsmomenter
 - 4.2.1 Vurdering av barnets beste
 - 4.2.2 Ivaretagelse av barnas behov
 - 4.2.3 Arbeid med et trygt og godt barnehagemiljø
 - 4.2.4 Antall barn til stede i barnehagen
 - 4.2.5 Barnas alder og barnegruppens sammensetning
 - 4.2.6 Personalets kompetanse og erfaring
 - 4.2.7 Planlagt pedagogisk arbeid
 - 4.2.8 Personalets tid til å planlegge og vurdere
 - 4.2.9 Vurdering av omdisponering av personalet mellom avdelinger
 - 4.2.10 Barnehagens fysiske miljø
 - 4.2.11 Uforutsette hendelser

5. Barnehagen må sette inn vikarer når det er nødvendig

6. Ytterligere tiltak ved lav bemanning

1. Innledning

Kravene til bemanning i barnehageloven kapittel VI og forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager skal bidra til å sikre at alle barn får et barnehagetilbud av god kvalitet. Etter barnehageloven § 26 første ledd må bemanningen i barnehagene være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. Det betyr at barnehagen skal drives i samsvar med kravene til formål og innhold, herunder kravene 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).¹ Barnehageeier har ansvaret for at barnehagen drives i samsvar med gjeldende regelverk, og skal føre internkontroll for å sikre at kravene følges. Internkontrollen skal sikre at barnehagen avdekker avvik og risiko for avvik, og at dette følges opp.² Kommunen som barnehagemyndighet skal også se til at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk, og kan bruke virkemidlene tilsyn, veiledning og godkjenning i dette arbeidet.³ Barnehagemyndigheten må velge virkemiddel basert på risikovurderinger. Kommunen skal organisere oppgavene den har som barnehagemyndighet adskilt fra oppgavene den har som barnehageeier når dette er egnet til å ivareta tilliten til kommunens upartiskhet som barnehagemyndighet.⁴

Formålet med denne veilederen er at den skal klargjøre hvordan barnehageloven § 26 første ledd skal forstås og praktiseres. Veilederen kan være en støtte for barnehageeier og for barnehagemyndighet i arbeidet med å sikre at kravene i § 26 er oppfylt. Barnehageeier skal sørge for at barnehagen planlegger, har rutiner for og jobber langsiktig med å sikre tilstrekkelig bemanning.

Veilederen utdyper regelverket og skal støtte barnehagene i vurderingen av om bemanningen er tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. Veilederen skal også klargjøre når det er nødvendig å sette inn vikarer, og viser til ulike tiltak barnehagen kan bruke ved lav bemanning. I tillegg skal veilederen bidra til å bevisstgjøre personalet om når det bør meldes fra til styrer om at bemanningen i barnehagen er for lav. Her er det viktig å ivareta et godt partssamarbeid gjennom tett dialog med tillitsvalgte, verneombud og ansatte.

Veilederen tar kun for seg barnehageloven § 26 om tilstrekkelig bemanning, og er dermed avgrenset mot forhold knyttet til forsvarlighet, helse, miljø og sikkerhet, eksempelvis krav etter forskrift om helse og miljø i barnehager, skoler og fritidsordninger, og arbeidsmiljøloven. Dette omfatter forhold som ikke er regulert i barnehageloven, men som likevel gir uforsvarlige forhold i barnehagen. Hvis det foreligger andre ulovlige eller uforsvarlige forhold som er regulert i annet regelverk enn barnehageloven, skal barnehagemyndigheten orientere den aktuelle tilsynsmyndigheten som har ansvar for det aktuelle området.

2. Grunnbemanning i barnehagen

Barnehageloven § 26 første og andre ledd handler om grunnbemanningen i barnehagen. Der står det følgende:

«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»

Veilederen handler hovedsakelig om kravet i barnehageloven § 26 første ledd, som sier at bemanningen skal være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. Bestemmelsens andre ledd oppstiller en minimumsnorm for grunnbemanningen. Denne kalles ofte bemanningsnormen.

2.1 Forholdet mellom kravet om tilstrekkelig bemanning og minimumsnormen

Kravene til bemanning i barnehageloven § 26 første og andre ledd henger sammen, men det er to ulike krav som begge må oppfylles. Selv om minimumsnormen til grunnbemanningen i barnehagen er oppfylt, betyr ikke det at barnehagen automatisk også er innenfor kravet om tilstrekkelig bemanning til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. I forarbeidene til bestemmelsen er det presisert at minimumsnormen:

«[...] kun skal omfatte antall 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.»⁵

Minimumsnormen for grunnbemanningen gjelder minstekrav til antall årsverk. Dermed er det ikke gitt at dette er ansatte som er fysisk til stede på jobb hver dag. Hvis en eller flere av de ansatte for eksempel er sykemeldte, oppfyller barnehagen fremdeles minimumskravet til bemanning i form av årsverk. Det betyr likevel ikke at det er tilstrekkelig bemanning i barnehagen til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. Kravet om tilstrekkelig bemanning i § 26 første ledd gjelder uavhengig av hvor mange ansatte som av ulike årsaker er fraværende, for eksempel sykefravær, deltagelse på etter- og videreutdanning, ferie ol. Ved slikt fravær forventes det at det settes inn vikar, se utfyllende omtale i kapittel 5.

Barnehagens åpningstid er vanligvis noe lengre enn en vanlig arbeidsdag. Minimumsnormen for grunnbemanningen stiller krav om et visst antall årsverk som er avsatt til det ordinære og direkte arbeidet med barna i barnehagen, men stiller ikke krav om at disse ansatte er til stede hele åpningstiden. Kravet om tilstrekkelig bemanning i første ledd, derimot, gjelder hele åpningstiden.⁶

Regelverket stiller også krav til den pedagogiske bemanningen. Etter forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager § 1 første ledd skal barnehagen ha en forsvarlig pedagogisk bemanning. Andre ledd oppstiller en norm for den pedagogiske bemanningen.⁷ Dette er selvstendige krav som må vurderes og oppfylles uavhengig av kravene til grunnbemanningen i § 26.

3. Barnehage som en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet

I barnehageloven § 26 første ledd står det at barnehagen skal drive en «tilfredsstillende pedagogisk virksomhet». Det betyr at barnehagen skal drives i samsvar med kravene til formål og innhold, herunder kravene som framgår av §§ 1, 2, 3 og 4, og rammeplanen.⁸

Av barnehageloven §§ 1 og 2 går det blant annet frem at barnehagen skal være en pedagogisk virksomhet som ivaretar barnas behov for omsorg og lek, og som fremmer læring og danning som grunnlag for allsidig utvikling. Paragraf 3 handler om barns rett til medvirkning og hensynet til barnets beste. Paragraf 4 handler om foreldrenes medvirkning. Dette er grunnlaget for barnehagen som pedagogisk virksomhet.

Videre legger rammeplanen føringer for hvordan barnehagen skal drives for å være en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. Hele rammeplanen må ses i sammenheng, men kapittel 7 Barnehagen som pedagogisk virksomhet, er særlig viktig å omtale her. I innledningen til dette kapitlet står det at:

«barnehagen skal være en pedagogisk virksomhet som skal planlegges og vurderes. Barn og foreldre har rett til å medvirke i disse prosessene. Målet med barnehagen som

pedagogisk virksomhet, er å gi barna et tilrettelagt tilbud i tråd med barnehageloven og rammeplanen. For å oppnå dette skal barnehagen være en lærende organisasjon, og det pedagogiske arbeidet skal være begrunnet i barnehageloven og rammeplanen».

Videre i kapittel 7 står det at hver barnehage skal fastsette en årsplan for den pedagogiske virksomheten som en del av planleggingen.⁹ Årsplanen skal blant annet vise hvordan barnehagen skal arbeide for å ivareta rammeplanens formål og innhold. Den skal også vise hvordan dette arbeidet tilpasses lokale forhold og den pedagogiske praksisen i barnehagen. Dette omfatter blant annet hvordan barnehagen arbeider med omsorg, lek, danning og læring i tråd med det regelverket sier om barnehagens formål og innhold. Årsplanen er viktig for planleggingen av barnehagen som pedagogisk virksomhet. Barnehagen skal også jevnlig vurdere det pedagogiske arbeidet ut fra barnehagens planer, blant annet årsplanen, og ut fra barnehageloven og rammeplanen.

Målet med barnehagen som pedagogisk virksomhet er å gi barna et tilrettelagt tilbud i tråd med barnehageloven og rammeplanen.

4. Tilstrekkelig bemanning

For at personalet i barnehagen skal kunne drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet, må barnehagen ha tilstrekkelig bemanning. Det må være et tilstrekkelig antall ansatte på jobb til at barna får et tilbud som er i tråd med barnehageloven og rammeplanen. Hva som er tilstrekkelig må blant annet vurderes ut fra barnegruppens størrelse og barnas behov. Det understrekes igjen at kravet til tilstrekkelig bemanning i § 26 første ledd gjelder uavhengig av minimumsnormen for grunnbemanningen i andre ledd. Kravet i første ledd gjelder gjennom hele barnehagedagen.¹⁰

4.1 Vurderingen av om bemanningen er tilstrekkelig

Det er barnehageeier som har ansvaret for at barnehagen drives i samsvar med gjeldende regelverk.¹¹ Det betyr at det er barnehageeier som har ansvaret for å vurdere om bemanningen i barnehagen er tilstrekkelig til å drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet.¹² Det er likevel styrer som har det daglige ansvaret i barnehagen. Hver barnehage skal ha en styrer som skal ha daglig kontakt med og oppfølging av hver barnehage.¹³ Styrers ansvar omfatter både ansvaret for det pedagogiske arbeidet, ansvaret for personalet og ansvaret for det administrative arbeidet. Styreren skal blant annet sørge for at det pedagogiske arbeidet i barnehagen er i tråd med barnehageloven og rammeplanen.¹⁴ Det er derfor i praksis styrer som må gjøre den løpende vurderingen av om bemanningen i barnehagen er tilstrekkelig.

Hvis ansatte opplever at bemanningen ikke er tilstrekkelig, bør de melde fra til styrer, eventuelt til barnehageeier eller kommunen som barnehagemyndighet. Et godt partssamarbeid er viktig for å sikre

medvirkning og for å utvikle og opprettholde et godt arbeidsmiljø. Dette innebærer et tett samarbeid mellom tillitsvalgte, verneombud og ansatte. Barnehageier bør ha gode rutiner for hvordan informasjon fra personalet i barnehagen håndteres og følges opp. Dokumentasjon kan være viktig for barnehageeier i arbeidet med internkontroll for å kunne avdekke avvik og manglende etterlevelse av bemanningskravene, og for barnehagemyndigheten i arbeidet med tilsyn.

4.2 Vurderingsmomenter

Barnehageloven § 26 første ledd gir ingen føringer for hva som er et tilfredsstillende forholdstall mellom barn og ansatte i barnehagen. Vurderingen av om bemanningen i barnehagen er tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet, er en helhetsvurdering der flere momenter kan vurderes. I det daglige må barnehagen gjøre fortløpende vurderinger av om bemanningen er tilstrekkelig, og barnehageeier må ta det overordnede ansvaret for at bemanningen er tilstrekkelig til å drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet både på kort og lang sikt. Nedenfor presenteres noen viktige momenter nærmere. Det er ikke nødvendig å vurdere alle momentene i enhver situasjon. Andre momenter enn de som nevnes her, kan også være aktuelle å ta med i vurderingen.

4.2.1 Vurdering av barnets beste

I alle vurderinger som gjelder barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.¹⁵ Dette er et overordnet prinsipp som gjelder for all barnehagevirksomhet og for alle ansatte. Dermed er barnets beste et moment som alltid skal vurderes i saker som gjelder barn, også i vurderingen av om bemanningen er tilstrekkelig. For å kunne vurdere konkret hva som er til barnets beste, må man ha kunnskap om situasjonen og behovene til det aktuelle barnet eller den bestemte barnegruppen. I vurderingen opp mot andre hensyn, for eksempel økonomiske hensyn, skal barnets beste tillegges stor vekt.

4.2.2 Ivaretagelse av barnas behov

Barnehagen skal blant annet ivareta barnas behov for omsorg og lek, og fremme læring og danning. Dette innebærer blant annet at personalet skal ivareta barnas behov for fysisk omsorg og støtte, og gjennomføre grunnleggende omsorgsoppgaver knyttet til daglige rutiner som måltider, hvile og hygiene. De skal legge til rette for lek og vennskap, et stimulerende miljø som støtter opp om barns allsidige utvikling, og sikre at barna får ta del i og medvirke i fellesskapet. Når personalet ikke får gjennomført grunnleggende oppgaver, tilsier dette at bemanningen ikke er tilstrekkelig.

4.2.3 Arbeid med et trygt og godt barnehagemiljø

Barnehagen skal sørge for at barna har det trygt og godt. Lav bemanning kan påvirke personalets mulighet til å jobbe forebyggende med barnehagemiljøet og til å oppfylle aktivitetsplikten.¹⁶ Dersom personalet ikke har mulighet til å være tett nok på barna til for eksempel å ivareta plikten til å følge med eller plikten til å gripe inn, tilsier dette at bemanningen ikke er tilstrekkelig.¹⁷ Barnehagen skal forebygge

tilfeller der barna ikke har det trygt og godt, og det skal ikke godtas krenkelser som utstenging, mobbing, vold, diskriminering og trakassering. Alle som arbeider i barnehagen, har en plikt til å gripe inn når et barn utsettes for krenkelser.¹⁸ I tillegg skal alle som arbeider i barnehagen følge med på hvordan barna har det, og melde fra til styrer ved mistanke om eller kjennskap til at et barn ikke har det trygt og godt. Barnehagen har videre plikt til å undersøke saken og sette inn tiltak.¹⁹

4.2.4 Antall barn til stede i barnehagen

Hvor mange barn som er til stede i barnehagen, er et moment i vurderingen. Hvor mange barn som er til stede i barnehagen kan variere i løpet av dagen. Derfor bør også antallet ansatte tilpasses etter når det er flest barn til stede.

I rammeplanen står det at barnehagen skal legge til rette for at foreldrene og barnehagen jevnlig kan utveksle observasjoner og vurderinger knyttet til barna.²⁰ For å sikre god dialog og godt samarbeid mellom barnehagen og hjemmet er det derfor viktig at det er nok ansatte til stede ved levering og henting av barna.

4.2.5 Barnas alder og barnegruppens sammensetning

Yngre barn trenger mer individuell omsorg og støtte enn eldre barn, og behovet for flere ansatte er derfor større i de yngre barnegruppene. Det kan også være relevant å ta hensyn til hvor lenge barna har gått i barnehagen og om de har blitt godt kjent med barnehagen, personalet og de andre barna. I en barnegruppe med mange barn som nettopp har begynt i barnehagen, kan det være behov for flere ansatte enn i en barnegruppe med mange barn som har gått lenge i barnehagen og har utviklet en trygg relasjon til de andre barna og de ansatte.

I tillegg er det viktig å vurdere barnegruppens sammensetning. I denne vurderingen bør det tas hensyn til de ulike barnas forutsetninger og behov, funksjonsevne og utvikling.

Dersom det har vært mye sykefravær og stor utskiftning av personalet for en barnegruppe, kan dette tilsi at det skal mer til for at bemanningen kan vurderes som tilstrekkelig enn for en barnegruppe som har hatt større stabilitet i personalgruppen.

4.2.6 Personalets kompetanse og erfaring

Barnehageeier må sørge for at personalet har riktig og nødvendig kompetanse.

Personalet som er på jobb i barnehagen, må ha en samlet erfaring og kompetanse som gjør at de kan drive en pedagogisk virksomhet i tråd med barnehageloven og rammeplanen. Personalet må derfor over tid kunne gjennomføre de oppgavene de er tillagt gjennom loven, rammeplanen og barnehagens egne planer.

Dersom personalet som er på jobb har lite erfaring eller kompetanse, eller ikke er godt kjent med barna, kan det tilsi at det kreves flere ansatte for at bemanningen kan vurderes som tilstrekkelig.

4.2.7 Planlagt pedagogisk arbeid

I rammeplanen stilles det krav til at barnehagen skal ha varierte leke-, aktivitets- og læringsmuligheter. I tillegg skal personalet legge til rette for å utvide og bygge videre på barnas interesser og gi barna varierte erfaringer og opplevelser. Det skal også legges til rette for progresjon gjennom valg av pedagogisk innhold, arbeidsmåter, leker, materialer og utforming av fysisk miljø.²¹ Dersom det over en viss tid ikke blir gjennomført slike aktiviteter, og det ikke er progresjon i det pedagogiske arbeidet, tilsier det at barnehagen ikke drives som en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. Dette kan tale for at bemanningen ikke er tilstrekkelig.

4.2.8 Personalets tid til å planlegge og vurdere

De pedagogiske lederne i barnehagen skal lede arbeidet med planlegging, gjennomføring, dokumentasjon, vurdering og utvikling av arbeidet i barnegruppen. For å kunne gjennomføre dette vil deler av den ordinære arbeidstiden brukes på planlegging og for- og etterarbeid. Hvor mye tid som settes av til dette, fremforhandles gjennom avtaler mellom partene i arbeidslivet. I dette tidsrommet vil de pedagogiske lederne og barnehagelærerne ikke være fysisk til stede, noe som gjør at det er færre ansatte sammen med barna. I tillegg kan møter som avdelings- og ledermøter, møter med foreldre, PP-tjenesten og barnevern også ta ansatte bort fra barnegruppen. Det skal være tilstrekkelig bemanning i barnehagen også denne tiden, og barnehagene må planlegge for dette.

4.2.9 Vurdering av omdisponering av personalet mellom avdelinger

Omdisponering av personalet mellom avdelinger er et tiltak som brukes for å løse bemanningsutfordringer, men dette kan for eksempel påvirke stabiliteten eller tiden det pedagogiske personalet har til å gjennomføre møter og planlegge det pedagogiske arbeidet. For ansatte som omdisponeres ofte, kan det i tillegg bli vanskelig å følge opp planlagt arbeid og barna i egen barnegruppe. Omdisponering av personalet i stort omfang eller over lengre tid kan dermed føre til at bemanningen ikke er tilstrekkelig til å drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet.

4.2.10 Barnehagens fysiske miljø

Både inne- og utemiljøet i barnehagene påvirker kvaliteten på det pedagogiske arbeidet. I rammeplanen står det at personalet skal utforme det fysiske miljøet slik at alle barn kan delta aktivt i lek og andre aktiviteter, og slik at leker og materiell er tilgjengelig for barna.²² Hvor godt barnehagen har lagt til rette for dette kan være et moment i vurderingen av om bemanningen er tilstrekkelig.

4.2.11 Uforutsette hendelser

Barnehagen må ha tilstrekkelig bemanning til å håndtere uforutsette hendelser. Dette kan for eksempel være at brannalarmen går, at barn eller ansatte skader seg eller korttidsfravær i personalgruppen. Over en viss tidsperiode er det naturlig at det vil skje uforutsette hendelser. Dette må barnehageeier ta høyde for, og sørge for at barnehagen skal kunne håndtere.

5. Barnehagen må sette inn vikarer når det er nødvendig

Barnehagene må gjøre en vurdering av om bemanningen er tilstrekkelig til å drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet basert på blant annet momentene ovenfor. Denne vurderingen må gjøres for hele barnehagens åpningstid. Dersom barnehagen kommer til at bemanningen ikke er tilstrekkelig, må det settes inn vikarer for å oppfylle kravene i loven.

Mange barnehager har faste vikarer. Faste vikarer skaper trygghet for barna, foreldrene og de faste ansatte, og bidrar i større grad til at bemanningen er tilstrekkelig, enn vikarer som ikke er så godt kjent med barna og barnehagen. Også vikarer som ikke kjenner barna så godt eller ikke har pedagogisk kompetanse eller lang erfaring, kan bidra til at bemanningen blir tilstrekkelig. Det er viktig at barnehageeier tilrettelegger for god opplæring av vikarer, slik at barnehagen i størst mulig grad kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet.

6. Ytterligere tiltak ved lav bemanning

Hvis barnehagen vurderer at bemanningen ikke er tilstrekkelig og man ikke får satt inn vikarer, oppfylles ikke kravene i § 26 første ledd. Barnehagen må da bruke andre tiltak som inngår i barnehagens planlagte rutiner for å sikre tilstrekkelig bemanning. Dette kan være lokalt tilpassede tiltak. Slike tiltak er ikke nødvendigvis permanente løsninger på bemanningsproblemene, men de kan være med på å avhjelpe problemene i kortere perioder.

Det er mange barnehager som omdisponerer personalet hvis det ikke er tilstrekkelig antall ansatte på en eller flere avdelinger i barnehagen. Dette kan bidra til å sikre trygghet for barna ved at det er kjente ansatte, og belastningen ved sykefravær fordeles. Tiltaket må ses i sammenheng med vurderingsmoment 4.2.10.

Et tiltak kan være å redusere barnehagens åpningstid. Med redusert åpningstid vil det være mulig å øke bemanningstettheten. Barnehagenes åpningstider er ikke regulert i barnehageloven, men barnehagens vedtekter skal blant annet gi opplysninger om dette.²³ Alle barnehager skal ha et foreldreråd som består av alle foreldrene, og et samarbeidsutvalg som består av foreldre og ansatte. Barnehageeier skal sørge for at viktige saker blir lagt frem for både foreldrerådet og samarbeidsutvalget. Dette kan for eksempel være saker som gjelder endringer av barnehagens vedtekter.²⁴

Unntaksvis kan en barnehage ha behov for å redusere åpningstiden på kort varsel, eksempelvis når det ikke lar seg gjøre å skaffe vikar ved sykdom. Dette må eventuelt skje gjennom god kommunikasjon med foreldre dersom ingen andre tiltak kan iverksettes.

Et tiltak på lang sikt kan være å ansette støttepersonell for å avlaste bemanningen fra praktiske arbeidsoppgaver som tar tid fra det direkte og det pedagogiske arbeidet med barna. Dette kan for eksempel være kjøkkenhjelp eller administrativt ansatte.

Hvis barnehagen ikke får tak i vikarer eller tiltakene ikke avhjelper bemanningssituasjonen, oppfyller ikke barnehagene kravene til bemanning i barnehageloven § 26 første ledd.