



STORTINGET

Innst. 184 S

(2023–2024)

Innstilling til Stortinget
fra utdannings- og forskningskomiteen

Dokument 8:23 S (2023–2024)

Innstilling fra utdannings- og forskningskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentan- tene Hege Bae Nyholt og Naomi Wessel om styr- king av bemanningsnormen i barnehagene

Til Stortinget

Bakgrunn

I dokumentet fremmes følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen, sammen med partene i arbeidslivet, utarbeide en forpliktende opptrappingsplan for forbedringer i bemanningsnormen som sikrer bedre og mer stabil dekning av personale i barnehagene. Målet for forbedringen skal være en dekning på minst 50 pst. barnehagelærere og 25 pst. fagarbeidere. Planen må blant annet omfatte bedre finansiering av bemanningsnormen, krav til vikarbruk, reduksjon av administrative oppgaver og kompensasjon for den tiden de ansatte bruker på nødvendige arbeidsoppgaver utenfor avdeling eller base.»

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse for forslaget.

Komiteens behandling

Kunnskapsminister Kari Nessa Nordtun har uttalt seg om forslaget i brev av 15. november 2023. Brevet følger som vedlegg til innstillingen.

Komiteen har invitert til å gi skriftlige høringsinnspill i saken med frist 3. januar 2024. Det kom i alt åtte høringsinnspill. Komiteen merker seg at høringsinnspillene er tydelige på viktigheten av god bemanning i barnehagen. Høringsinnspillene er tilgjengelige på sakens side på stortinget.no.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Steinar Krogstad, Øystein Mathisen, Lise Selnes og Elise Waagen, fra Høyre, Margret Hagerup, Kari-Anne Jønnes og Tore Grobæk Vamraak, fra Senterpartiet, Eivind Drivenes og Marit Knutsdatter Strand, fra Fremskrittspartiet, Himanshu Gulati, fra Sosialistisk Venstreparti, Grete Wold, fra Rødt, lederen Hege Bae Nyholt, og fra Venstre, Abid Raja, viser til representantforslaget.

Komiteen mener at barnehage er en viktig arena for dannelse, utdanning, forebygging og sosial læring for barn i Norge. Gode barnehager er viktige for det enkelte barn og samfunnet som helhet. Alle barn bør i sin hverdag møte trygge ansatte med faglig kompetanse, som har tid til å se den enkelte, og som kan legge til rette for læring og utvikling.

Komiteen deler forslagsstillernes forståelse av at bemanningen og kompetansen blant de ansatte er avgjørende for å kunne gi gode tilbud til barn i barnehagen.

Komiteen viser til at det under pandemien var mange barnehager og skoler som måtte redusere åpningstidene eller stenge tilbudet når sykefraværet ble

for høyt. Dette satte søkelys på at tilstrekkelig bemanning og tilgang på kjente vikarer er nødvendig for å kunne opprettholde et forsvarlig pedagogisk tilbud i barnehagen. Komiteen mener det er nødvendig å styrke laget rundt barna.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Venstre, vil understreke at gode barnehager for barna også må være gode arbeidsplasser for de ansatte. Som påpekt i brevet fra statsråden, er det barnehageeier sitt ansvar å sørge for at det er nok ansatte på jobb til at tilbudet til barna er i tråd med rammeplanen, og slik at bemanningen er tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet i barnehagen. Dette kravet i barnehageloven gjelder uavhengig av bemanningsnormen og skal være oppfylt i hele åpningstiden, også ved sykdom og annet fravær. Bemanningen skal vurderes ut fra barnegruppens størrelse og barnas behov, og barnehageeier må sette inn vikarer ved behov. Det må settes inn særlig innsats i barnehager der det er høyt sykefravær over lengre tid, og jobbes med å få ned sykefraværet og arbeidspresset for de ansatte.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet ser alvorlig på at flere i barnehagesektoren, i likhet med i skolen og i helse- og omsorgssektoren, opplever en særlig presset arbeidshverdag, preget av høyt sykefravær og bemanningsutfordringer.

Disse medlemmer viser til at regjeringen allerede har styrket finansieringen av pedagog- og bemanningsnormene. I statsbudsjettet for 2022 økte regjeringen kommunenes frie inntekter med 100 mill. kroner for å legge til rette for flere pedagoger i barnehagene utover dagens pedagognorm. I tillegg ble de frie inntekter til kommunene i 2022 økt med 4,5 mrd. kroner – delvis begrunnet ut ifra ønsket om å ta hensyn til kommunens utgifter til økt grunnbemanning og flere barnehagelærere de siste årene. Videre ble det i 2022 også opprettet et eget øremerket tilskudd til økt pedagogtetthet i barnehager i levekårsutsatte områder. Samlet sett mener disse medlemmer derfor at Arbeiderpartiet og Senterpartiet i regjering har lagt til rette for at kommunene bedre skal kunne ha god bemanning i barnehagene.

Disse medlemmer viser for øvrig til den gjeldende barnehagestrategien, og regjeringens langsiktige mål om 60 pst. barnehagelærere som et viktig signal for hvordan denne regjeringen ønsker at barnehagesektoren skal utvikles frem mot 2030.

Disse medlemmer viser i tillegg til at regjeringen har sendt på høring forslag til nytt system for styring og finansiering av barnehagesektoren, som blant annet

vil gi kommunene mulighet til å styrke bemanningen i barnehager der behovet er størst.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre understreker viktigheten av å ha et godt lag rundt barna. Et viktig tiltak for å gi alle barn en god skolestart, er å heve kompetansen hos ansatte i barnehagen. Det vil gi barna et bedre utgangspunkt for sosial og faglig læring.

Disse medlemmer viser til det betydelige kompetanseløftet som ble gjennomført under regjeringen Solberg.

Disse medlemmer viser til at regjeringen Solberg i 2017 fastsatte ny rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver, for å gi støtte til kvalitetsarbeid i barnehagene og bedre styring av sektoren. Disse medlemmer vil også trekke frem at regjeringen Solberg i 2018 skjerpet pedagognormen, og at andelen barnehagelærere som følge av den økte fra 30 pst. i 2017 til 43 pst. i 2020. Det er svært viktig for kvaliteten i tilbudet til barna, og disse medlemmer har ambisjoner om flere pedagoger i barnehagene i årene som kommer.

Regjeringen Solberg utvidet retten til barnehageplass både i 2016 og 2017, og disse medlemmer viser til at det har vært av stor betydning for mange barn og familier. Disse medlemmer viser også til at regjeringen Solberg innførte nasjonale moderasjonsordninger for å sikre at barnehagen skal være tilgjengelig for alle barn, uavhengig av foreldrenes inntekt.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Venstre viser til regjeringen Solbergs strategi for barnehagekvalitet, «Barnehager mot 2030», som ble lagt frem i juni 2021. Disse medlemmer viser til regjeringen Solbergs ambisjon om at 50 pst. av de ansatte i barnehagen skal være barnehagelærere innen 2025, at andelen barnehagelærere med mastergradsutdanning skal øke og at andelen fagarbeidere skal øke. Disse medlemmer viser videre til at strategien inneholder konkrete grep for å nå denne ambisjonen.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre viser til at barnehagen er en god og viktig arena for utvikling, læring, sosialisering, inkludering og integrering. Disse medlemmer mener det er viktig at flest mulig barn får oppleve trygge og gode relasjoner til ansatte og andre barn, og at de får utforske og oppdage nye sammenhenger gjennom lek i sin barnehagehverdag. Disse medlemmer ønsker at flere barn får tilbud om barnehageplass når de fyller ett år eller når permisjonstiden er over. Det er viktig for barna, for den enkelte familie og for samfunnet.

Komiteens medlem fra Fremskrittspartiet er opptatt av kvalitet i barnehagene. Samtidig vil dette medlem påpeke at barnehagesektoren er

gjennomregulert, og er pålagt strenge og detaljerte krav på en rekke områder. Pedagognorm, bemanningsnorm, arealnorm, egne krav til private aktører om regnskap, bokføring og dokumentasjon og egne krav om daglig leders utdanning er bare noen av kravene som finnes i dag. Dette medlem vil understreke viktigheten av at barnehagene skal ha trygge og forutsigbare rammevilkår, og frykter at stadig flere krav og pålegg vanskeligjør situasjonen for barnehagene, og på sikt vil kunne føre til mindre mangfold og tilbud i sektoren. Dette medlem vil understreke viktigheten av å både sikre en fortsatt innovativ barnehagesektor av høy kvalitet, og å sikre full barnehagedekning.

Dette medlem mener også at en god bemanningsnorm er godt ivaretatt i dagens lovverk, og støtter derfor ikke dette representantforslaget. Dette medlem mener dessuten at det vil være mer hensiktsmessig å se på både bemanningsnorm og andre sider ved rammevilkårene for barnehager i andre mer helhetlige saker om feltet, som allerede er varslet fra regjeringen.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt viser til at det er et stort, umøtt behov for å bedre bemannings situasjonen i barnehagesektoren. Disse medlemmer vil påpeke at barnehagen på den ene siden er en lovfestet pedagogisk virksomhet, som skal gi alle barn tryggheten som gir det nødvendige grunnlaget for deres utforskning av omgivelsene, utprøving av sosiale omgangsformer og utvikling av vennskap. På den andre siden er de ansattes mulighet til å bruke sin kompetanse til å oppfylle barnas rettigheter betinget av at de har kapasitet til dette. Kort sagt, at bemanningen tillater det. Disse medlemmer vil påpeke at mange barnehageansatte rapporterer at de ikke klarer å utføre oppgavene som egentlig ligger til stillingene deres, fordi den faktiske bemanningen i barnehagen ikke tillater det.

Disse medlemmer vil understreke at det var positivt at det ble innført en bemanningsnorm og pedagognorm for barnehager i 2018, altså at fastsettelsen av normen gikk forut for forbedringen. Da ble det tydeliggjort hva som er et faglig forsvarlig minstenivå på bemanning for å ivareta pedagogisk kvalitet. Samtidig vil disse medlemmer påpeke at dette er en minstenorm, som, dersom den faktisk etterleves etter de gjeldende regler, fortsatt ikke sikrer god nok kvalitet for barna.

Disse medlemmer merker seg at både nåværende og forhenværende regjeringspartier mener de har gjort nok for å bedre bemannings situasjonen gjennom kompetansetiltak, og at et «langsiktig mål» mot en økning mot 60 pst. barnehagelærere er «et viktig signal». Disse medlemmer kan forsikre om at det ikke oppleves slik i sektoren, og at bemannings situasjonen mange steder oppleves som en pågående krise, der ensidig fokus på å øke kompetansen ikke er tilstrekkelig. Disse

medlemmer henviser her til Utdanningsforbundets høringsinnspill:

«For å kunne utvikle den barnehagen barn har rett på og behov for, må kompetansesammensetningen i sektoren endres samtidig som grunnbemanningen økes. Dette betyr at barnehagene må tilføres flere ansatte i form av barnehagelærere og fagarbeidere.»

Videre vil disse medlemmer henvide spesielt til hensynet til barn med spesielle behov eller sårbare livssituasjoner, og viser til Voksne for Barns høringsinnspill:

«En satsning som fremmer god psykisk helse i barnehagen, vil gjøre barna bedre rustet til å håndtere overgang og utfordringer senere i livet. At vi som samfunn ikke har satt inn større ressurser i barnehagene, er en av de største ubrukte mulighetene vi har for å fremme barns psykiske utvikling. Alle barnehagebarn befinner seg i et viktig og sårbart stadium, og har behov for at barnehagene har gode rammer for og god kompetanse på hvordan fremme god psykisk helse. Ikke minst for barn med behov for særskilt tilrettelegging kan barnehagens innsats være helt avgjørende.»

Avslutningsvis vil disse medlemmer påpeke at slitasjen på de ansatte i sektoren er stor, at bekymringen blant foreldrene er økende, og at behovet for politisk handling er stort. Disse medlemmer vil påpeke at innholdet i forslaget i all hovedsak speiler regjeringens egne politiske målsettinger, og at de sittende regjeringspartiene vil prioritere sine egne målsettinger mens de har mulighet til det. En styrking av bemanningsnormen i barnehagene vil være et stort velferdsloft, som vil komme store deler av befolkningen til gode.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen, sammen med partene i arbeidslivet, utarbeide en forpliktende opptrappingsplan for forbedringer i bemanningsnormen som sikrer bedre og mer stabil dekning av personale i barnehagene. Målet for forbedringen skal være en dekning på minst 50 pst. barnehagelærere og 25 pst. fagarbeidere. Planen må blant annet omfatte bedre finansiering av bemanningsnormen, krav til vikarbruk, reduksjon av administrative oppgaver og kompensasjon for den tiden de ansatte bruker på nødvendige arbeidsoppgaver utenfor avdeling eller base.»

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre peker på at private og ideelle barnehager er en svært viktig del av barnehagetilbudet som leveres til barn og familier i mange kommuner. Disse medlemmer viser til at forslaget til nytt system for styring og finansiering av barnehagesektoren som nå er på høring, har skapt stor uro i barnehagesektoren. Disse medlemmer mener at

tilbakemeldingene fra aktører i barnehagesektoren om økt uforutsigbarhet og uro for konsekvensene av endringene som nå er på høring, må tas på det største alvor. Dersom man skal lykkes med å oppnå målene man har for bemanning og kvalitet i barnehagesektoren, fordrer det tilstrekkelig ressurser og forutsigbarhet for å kunne jobbe med fag, og tjenesteutvikling i hele sektoren.

Disse medlemmer viser til NHO Geneo sitt høringsinnspill:

«Til grunn for alle endringer og krav om bemanning er at barnehageeiere må være trygge på at de har økonomisk bærekraft til den bemanningen som det eventuelt stilles krav om og at det gis en forutsigbar og stabil finansiering rundt dette.»

Forslag fra mindretall

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen, sammen med partene i arbeidslivet, utarbeide en forpliktende opptrappingsplan for forbedringer i bemanningsnormen som sikrer bedre og mer stabil dekning av personale i barnehage-

ne. Målet for forbedringen skal være en dekning på minst 50 pst. barnehagelærere og 25 pst. fagarbeidere. Planen må blant annet omfatte bedre finansiering av bemanningsnormen, krav til vikarbruk, reduksjon av administrative oppgaver og kompensasjon for den tiden de ansatte bruker på nødvendige arbeidsoppgaver utenfor avdeling eller base.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av medlemmene i komiteen fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Framskrittspartiet og Venstre.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 8:23 S (2023–2024) – Representantforslag fra stortingsrepresentantene Hege Bae Nyholt og Naomi Wessel om styrking av bemanningsnormen i barnehagene – vedtas ikke.

Oslo, i utdannings- og forskningskomiteen, den 6. februar 2024

Hege Bae Nyholt

leder

Kari-Anne Jønnes

ordfører



**DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT**

Kunnskapsministeren

Stortinget
Karl Johansgate 22
0026 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

23/5390-

15. november 2023

Representantforslag 8:23 S (2023-2024) om styrking av bemanningsnormen i barnehagene

Barnehagen er en av våre viktigstefellesarenaer. Det er godt dokumentert at barns opplevelser og erfaringer i småbarnsalderen har stor betydning for barnets videre utvikling. Som representantene peker på, er tilstrekkelig antall ansatte i barnehagen og ansatte med god kompetanse grunnleggende for at barna skal kunne få et godt pedagogisk tilbud, som ivaretar barnas behov for trygghet, omsorg, lek, læring og danning. Jeg er enig med representantene i at det er viktig å jobbe for å sikre at det er nok ansatte på jobb og styrke barnehagelærerandelen i barnehagene.

Flere i barnehagesektoren har den siste tiden satt en særlig presset arbeidshverdag på dagsorden, preget av høyt sykefravær og bemanningsutfordringer. Regjeringen ser alvorlig på denne situasjonen. Gode barnehager for barna må også være gode arbeidsplasser for de ansatte. Det er viktig å presisere at barnehagene ikke er alene om å slite med ha nok bemanning for tiden. Vi ser det også innenfor områder som skole, helse og omsorg.

Barnehageeier er ansvarlig for å sørge for at bemanningen er tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. Det innebærer at eier må sørge for at det er nok ansatte på jobb til at tilbudet til barna er i tråd med rammeplanen. Dette kravet i barnehageloven gjelder uavhengig av bemanningsnormen og skal være oppfylt i hele åpningstiden, også ved sykdom og annet fravær. Bemanningen skal vurderes ut fra barnegruppens størrelse og barnas behov. Barnehageeier må sette inn vikarer ved behov og vurdere hvor lange åpningstider barnehagene skal ha, sett i forhold til antall ansatte. Det må settes inn særlig innsats i barnehager der det er høyt sykefravær over lengre tid, og jobbes med å få ned sykefraværet og arbeidspresset for de ansatte.

Nasjonale myndigheter har ansvar for å legge de overordnende rammene slik at eierne kan ta dette ansvaret på en god måte. Som representantene peker på, har allerede regjeringen styrket finansieringen av pedagog- og bemanningsnormene. I statsbudsjettet for 2022 økte regjeringen kommunenes frie inntekter med 100 mill. kroner for å legge til rette for flere pedagoger i barnehagene utover dagens pedagognorm. I tillegg ble den generelle veksten i frie inntekter til kommunene i 2022 på 4,5 mrd. kroner delvis begrunnet fordi man ønsket å ta hensyn til kommunens kostnader til økt grunnbemanning og flere barnehagelærere de siste årene. I 2022 ble det også opprettet et eget øremerket tilskudd til økt pedagogtetthet i barnehager i levekårsutsatte områder. Samlet sett mener jeg derfor at denne regjeringen har lagt godt til rette for at kommunene skal kunne ha god bemanning i barnehagene.

Regjeringen har lagt frem to barnehagestrategier som synliggjør regjeringens ambisjoner for de ansattes kompetanse. Første skritt på veien er regjeringens mål om at minst 50 prosent av de ansatte skal være barnehagelærere og minst 25 prosent av de ansatte skal være barne- og ungdomsarbeidere. Regjeringens langsiktige mål om 60 prosent barnehagelærere er et viktig signal for hvordan vi ønsker at barnehagesektoren skal utvikle seg frem mot 2030.

Utfordringer med rekrutteringen til barnehagelærerutdanningen bekymrer regjeringen. Det vil kunne gjøre det mer krevende å oppfylle regjeringens ambisjoner for de ansattes kompetanse, men vi mener likevel at ambisjonene er viktige å holde fast ved. Sammen med forsknings- og høyere utdanningsministeren, og i samarbeid med partene i barnehagesektoren har vi satt i gang et arbeid for å rekruttere og beholde flere lærere, og vi skal lage en strategi, hvor målet er at flere skal få lyst til å velge barnehagelærerutdanning, ta jobb i barnehagen, og ønske å bli der. Strategien vil også omhandle lærere i skolen.

Regjeringen har også nylig sendt på høring nytt regelverk for styring og finansiering av barnehagesektoren. Regjeringen forslår blant annet å gi kommunene flere virkemidler for å kunne styre barnehagesektoren i egen kommune. Vi foreslår et nytt tilskuddssystem for private barnehager, som blant annet gjør at kommunen kan styrke bemanningen der behovene er størst. Forslaget legger også til rette for at private barnehager skal være gode arbeidsplasser, ved at kommunene for første gang skal vektlegge ansattes lønns-, pensjons- og arbeidsvilkår i utmålingen av tilskudd.

Fra 1. august i år innførte regjeringen en tydeliggjøring av bestemmelsen om krav til styrer. Den nye bestemmelse stiller krav om at hver barnehage skal ha en styrer og at styreren skal ha daglig kontakt med og oppfølging av hver barnehage. Det er også tydeliggjort at det kun er unntaksvis mulighet for å samordne styrerressurser i styrerteam, eller ved at en styrer har ansvar for flere små barnehager.

Undersøkelser viser at barnehageansatte bruker mye tid på administrative og praktiske oppgaver, og at det stjeler tid fra det direkte arbeidet med barna og andre viktige kjerneoppgaver. Mindre enn 50 prosent av tiden går til pedagogisk aktivitet med barna. Styrene bruker også stadig mer tid på administrative oppgaver, og det blir mindre til å veilede ansatte. God organisering av barnehagehverdagen og gode rutiner kan bidra til å

utnytte ressurser på en bedre måte og gi personalet tid og rom til å være med barnegruppa. Det så vi eksempler på under pandemien da flere barnehager tilpasset tidsbruken i perioder når de slet med lav bemanning.

I regjeringsplattformen fremhever regjeringen at vi vil gjennomgå oppgaver som tar ansatte bort fra barna. Dette er et arbeid som må gjøres i samarbeid med partene. Bemanning har allerede vært tema i møter med Nasjonalt barnehageforum, som består av partene i sektor. I forrige møte i forumet, som var i juni, ble det lagt fram og gitt innspill til forskning på organisering av barnehagehverdagen. Regjeringen vil fortsette dialogen med partene i forumet.

Med hilsen

Kari Nessa Nordtun

Dokumentet er godkjent elektronisk og påført statsrådets signatur

