

Representantforslag 204 S (2021-2022) om et mer fleksibelt barnehagetilbud, bedre tilpasset familienes behov – innspillsnotat fra PBL

PBL (Private Barnehagers Landsforbund) støtter intensjonen om å styrke småbarnsforeldres muligheter til å gjøre gode valg for sine familier.

Representantforslaget er i stor grad i tråd med representantforslag 140 S (2021-2022) om løpende opptak til barnehageplasser, som også PBL leverte innspillsnotat til. Våre innspill er i stor grad like, men med noen ekstra merknader til dette med fleksibel åpningstid, gratis kjernetid og kvinners tilknytning til arbeidslivet.

Foreldrenes rett til selv å velge om og når de skal ta i bruk barnehage, og også deres rett til å velge mellom ledige plasser i kommunale og private barnehager, er ikke bare en verdi i seg selv. Det har også bidratt til at barnehagesektoren utvikler tilbudene i tråd med familienes forventninger og behov. Det har bidratt til mangfold og kvalitet, og til større foreldretilfredshet med barnehagene enn barneskolen og ungdomsskolen.

Løpende opptak i barnehagene styrker barnefamiliers valgfrihet og muligheter. Som forslagstillerne fra Venstre skriver er det særlig kvinner som tar ut ulønnet permisjon. For å styrke kvinners tilknytning til arbeidslivet vil flere opptak være formålstjenlig. Det er også kvinnedominerte yrker – i private og kommunale barnehager – som eventuelt kan levere den økte kapasiteten som forslaget fordrer. Slik sett kan forslaget styrke kvinner i arbeidslivet både sett fra barnehagene og fra familienes ståsted.

Det er vanskelig å forsvare at foreldre som får barn på «feil» tid av året, ikke har samme tilgang til en offentlig finansiert velferdstjeneste som andre foreldre. Men slik er det i dag.

Foreldre med barn født i august, september, oktober og november har i dag rett til barnehageplass den måneden barnet fyller ett år. Foreldre som får barn i de andre månedene, har ikke lovfestet rett på barnehageplass før i august, opptil åtte måneder etter at barnet er fylt ett år.

Tar vi dessuten med et likestillingsperspektiv, er det verdt å nevne en fersk undersøkelse fra Nav som viser at 48 prosent av mødrene og 11 prosent av fedrene i 2021 tok ulønnet permisjon etter foreldrepengeperioden. Mangel på barnehageplass er én av flere grunner til at foreldre tar slik ulønnet permisjon.

Det er derfor flere gode grunner til å være positive til løpende opptak. Det er imidlertid flere forhold som må drøftes og avklares før man eventuelt kan lovfeste en slik rettighet:

- Løpende opptak fordrer kapasitet og tilgang på kompetent arbeidskraft.
- Foreldrenes valg av barnehage må vektlegges.
- Likebehandling av barn og barnehager må ligge til grunn.
- Løpende opptak må finansieres, både i kommunale og private barnehager, gjennom nasjonale regler for tilskudd og telletidspunkter.
- Løpende opptak kan være en pedagogisk utfordring.
- Samfunnsøkonomiske konsekvenser.

Tilgang på kompetent arbeidskraft

I 2018 innførte Stortinget den første bemanningsnormen i barnehagesektoren. Samme år vedtok regjeringen å skjerpe den eksisterende pedagognormen.

Disse to normene gir alle ordinære barnehager like krav om grunnbemanning og pedagogisk bemanning målt opp mot antall barn i barnehagene.

Bemanningsnormen er i dag oppfylt i 99 prosent av alle kommunale og private barnehager. Men ifølge Utdanningsdirektoratets tall mangler det om lag 2.200 barnehagelærere for å oppfylle pedagognormen uten dispensasjon i alle barnehager.

Dersom det kommer flere barn i barnehagene i perioden januar-august, vil det kreve flere ansatte i sektoren, i hvert fall i den perioden. Dermed blir dette et spørsmål både om økonomi og om reell tilgang på kompetent arbeidskraft.

Vi forutsetter at alle barnehager året igjennom skal oppfylle de nasjonale kvalitetskravene i bemanningsnormen og pedagognormen.

Det gir to alternativer:

1. Ha grunnbemanning og antall barnehagelærere gjennom hele året for det antall barn som barnehagen har i bare deler av året.
2. Justere opp og ned grunnbemanningen og antall barnehagelærere i takt med antall barn i barnehagen.

Alternativ 1 vil ha betydelige økonomiske konsekvenser i form av høyere kostnader per barnehageplass i periodene da barnehagene har ledig kapasitet i barnegruppene, men bemanning som om barnegruppene er fylt opp.

Alternativ 2 vil i teorien belaste offentlige budsjetter mindre, men vil svekke andelen fast ansatte i barnehagesektoren. Alternativet bygger dessuten på en forutsetning om at det er ledig arbeidskraft med riktig kompetanse som kan hentes inn ved behov, noe som åpenbart vil bli en utfordring.

I den sammenhengen er det dessuten verdt å påpeke at sektoren i dag kjennetegnes av ordnede arbeidsforhold. OECD-rapporten Talis Starting Strong (2019) viser at hele 88 prosent av de ansatte i norske barnehager har faste stillinger. En høy andel faste stillinger er en trygghet både for de ansatte og for barna – og det bidrar til relativt lav «turnover» i sektoren.

PBL advarer om at denne kvaliteten ved barnehagesektoren vil bli utfordret dersom det legges til rette for høyere sesongvariasjoner i bemanningen.

Brukernes ønsker og likebehandling av kommunale og private barnehager

Det å levere en ettåring i barnehage mens mor og far er på jobb, fordrer en tillit som overgår det meste. En innføring av løpende opptak i barnehage må ikke begrense foreldres rett til å avgjøre hvilken barnehage de har tillit til – og hvilket barnehagetilbud de selv ønsker å benytte seg av.

Derfor er det helt avgjørende at et eventuelt løpende opptak blir innført uten å svekke den lovfestede retten til likebehandling av kommunale og private barnehager.

Det vil bryte med barnehageforliket og true eksistensgrunnlaget for mange private barnehager om kommunene, gjennom en innføring av løpende opptak, får verktøy til å kunne styre flere familier mot utvalgte barnehager.

Skal brukernes ønsker og behov fortsatt stå i sentrum for utviklingen av barnehagesektoren, må det følge nasjonale regler for hvordan opptaket skal skje.

Samtidig finansiering

Hovedgrunnen til at løpende opptak er blitt avvist før, er at en slik ordning ikke lar seg løse uten betydelig bruk av ekstra ressurser. Ordningen vil medføre at barnehager må drifte deler av året med færre barn enn den er fysisk og bemanningsmessig dimensjonert for.

Dette henger sammen med at barnehagebarn oftest slutter i forbindelse med skolestart i august. Ser vi på barnehagedrift isolert, er det ikke rasjonelt å drive barnehager slik at barnehagen alltid skal ha bemanning og areal til å ta inn barn utenom det ordinære opptaket.

Et system med løpende opptak i kommunale og private barnehager innebærer at det tvinges frem større variasjoner i aktiviteten i barnehagene året igjennom. I dag er det ikke noe nasjonalt krav om telling av barn ut over rapporteringen til BASIL 15. desember.

Dersom en skissert lovendring skjer, må også antallet telletidspunkter per år økes. Dette gir barnehagene et insentiv til å ta inn barn når barnehager har kapasitet, og ved variasjon i aktiviteten er flere tellinger nødvendig for å ivareta den lovfestede retten til økonomisk likeverdig behandling.

Både for kommuner og private barnehager har ledig kapasitet i barnegruppene gjennom deler av året økonomiske konsekvenser. For kommunale barnehager vil det gi høyere kostnader per barn, noe som også i tråd med finansieringssystemet vil påvirke nivåene for tilskudd til private barnehager.

For private barnehager vil slik planlagt overkapasitet kunne gi et så høyt kostnadsnivå at det utfordrer den økonomiske forsvarligheten i driften. Marginene i sektoren er ikke store. Ordinære private barnehager hadde i 2020 et gjennomsnittlig årsresultat på 1,8 prosent. Etter dette er det gjennomført et kutt i pensjonspåslaget i driftstilskuddet til private barnehager.

Derfor er det nødvendig at staten bidrar med samtidig finansiering, både til kommunale og private barnehager.

Uavhengig av om retten til løpende opptak i barnehagene innføres eller ikke, bør det etableres ordninger som gir barnehager med kapasitet insentiver til å ta inn barn utenom ordinære opptak. Dette kan for eksempel være flere telletidspunkter for alle barnehager, eventuelt fortløpende innrapportering av endringer i barnetall.

I 2021 var det mellom 18.000 og 19.000 færre barn i barnehage enn i 2013. Selv om en del barnehagebygg er omdisponert til annen bruk i løpet av denne perioden, er det veldig mange steder flere barnehageplasser enn det er barn med rett på barnehageplass.

Sett fra den enkelte barnehages perspektiv vil det være tilfeller der barnehagen har kapasitet og ledige plasser mellom opptak på grunn av nedgang i søkere, demografisk utvikling eller andre årsaker. Da kan opptak utenom det ordinære opptaket være mulig og hensiktsmessig. Barnefamilier som i slike tilfeller har behov for barnehageplass, bør få mulighet til å få dekket sitt behov i stedet for å måtte vente opptil åtte måneder til neste hovedopptak.

Samfunnsøkonomi

Et argument som ofte brukes for rullerende opptak er at det frigjør arbeidskraft fordi foreldrene kan gå ut i jobb.

Å drifte barnehagesektoren med overkapasitet krever imidlertid store ressurser både i form av finanser og arbeidskraft.

Kunnskapsdepartementet anslo i 2019 at en innføring av løpende opptak ville ha en kostnad på 5,7 milliarder kroner. Vi har ikke gått grundig inn på hvilke forutsetninger som ligger til grunn for dette

regnestykket. For eksempel om tapt verdiskapning blant foreldre som tar ut kontantstøtte i stedet for å være i lønnet arbeid inngår som en del av oppsettet.

Vi har tillit til at dette blir satt opp på en måte som gir beslutningstakerne godt grunnlag for å ta stilling til de samfunnsøkonomiske konsekvensene av forslaget.

Selv om vi innledningsvis var inne på at det finnes gode grunner til å stille seg positiv til et forslag om løpende opptak i barnehagene, er det viktig at en eventuell innføring av løpende opptak ikke går på bekostning av andre tiltak som handler om kvalitetsutvikling i barnehagesektoren.

Pedagogiske utfordringer

Med dagens regelverk skjer i hovedsak opptak av nye barn i august. Barnehagene legger ved oppstart av nytt barnehageår opp til en tilvenningsperiode da mye av aktiviteten i barnehagen er rettet inn mot å gi de nye barna og foreldrene deres en best mulig start.

Det kan være argumenter både for å beholde en tilvenningsperiode ved starten av barnehageåret, og for i større grad å spre tilvenningen ut over hele året.

Noen vil mene at en kontinuerlig tilvenning oppleves som utfordrende. Det vil ofte være nye foreldre inne på avdelingene, og et stadig påfyll av nye barn vil kunne påvirke dynamikken og gi mindre ro i barnegruppene.

Andre vil vektlegge at tilvenningen for det enkelte barn blir mindre utfordrende dersom det ikke er veldig mange andre nye barn og foreldre i barnehagen samtidig.

PBL mener disse sidene ved løpende opptak bør drøftes, men har samtidig høy tillit til at barnehagene og familiene sammen vil finne gode løsninger dersom retten til barnehageplass utvides i tråd med forslaget.

Oppsummering

PBL støtter intensjonen om å øke barnefamiliers valgfrihet og muligheter.

Det er imidlertid flere problemstillinger som må avklares før man eventuelt kan lovfeste løpende opptak til barnehage for alle barn.

Noen av disse vil være:

- Løpende opptak fordrer kapasitet og tilgang på kompetent arbeidskraft.
- Foreldrenes valg av barnehage må vektlegges.
- Likebehandling av barn og barnehager må ligge til grunn.
- Løpende opptak må finansieres, både i kommunale og private barnehager, gjennom nasjonale regler for tilskudd og telletidspunkter.
- Løpende opptak kan være en pedagogisk utfordring.
- Samfunnsøkonomiske konsekvenser.

Uavhengig av om retten til løpende opptak i barnehagene innføres eller ikke, bør det innføres ordninger som gir barnehager med kapasitet insentiver til å ta inn barn gjennom hele året. Dette vil være både i familienes og arbeidsgivernes interesse.

PBL vil understreke at endringer i opptak eller tilgang på mer fleksible åpningstider og gratis kjernetid for barn under 2 år, som også foreslås, ikke må svekke likebehandlingen i finansieringen. Samtidig

finansiering og likebehandling – av alle barn og alle typer barnehager – er en forutsetning for å ivareta barnefamiliers reelle valgfrihet og mangfoldet i sektoren.

Om PBL (Private Barnehagers Landsforbund)

PBL er Norges største interesse- og arbeidsgiverorganisasjon for private barnehager, stiftet i 1993.

Barns beste er grunnleggende for PBLs arbeid med å øke kvaliteten og verdiskapningen i våre medlemsbarnehager.

PBL har 2.100 medlemsbarnehager med om lag 35.000 ansatte. PBL-medlemmene driver barnehager over hele landet, i 215 forskjellige kommuner.

Våre medlemmer er ulike i eierskap, størrelse og innhold. Medlemsmassen benytter alle organisasjonsformer.

Vennlig hilsen

PBL

Jørn-Tommy Schjelderup
administrerende direktør

E-post: jorn@pbl.no

Mobil: 97 52 38 21