

Likebehandling:

Viktig prinsipp for barn og barnehager

PBL-NOTAT
15.08.2022

Innhold

Sammendrag.....	3
Likebehandling i barnehageforliket.....	3
Likebehandling av barn og barnehager	3
Likebehandling og finansiering.....	4
Likebehandling og makspris.....	4
Likebehandling og mangfold – valgfrihet og samordnet opptak.....	4
Høyesterett: Likebehandling og likeverdig behandling.....	5
Status likebehandling.....	6
Økt forskjellsbehandling mellom kommunale og private barnehager	6
Forskjeller i tilskudd fra kommune til kommune.....	7
Regulatorisk likebehandling.....	7
Likebehandling under press.....	8
Hvorfor er likebehandling fremdeles viktig?.....	9
Grunnleggende argumenter for likebehandling.....	9
Viktig rettighet for barnehagene	10
Lik finansiering for like krav	10
Likebehandling og lokale satsinger	11
Likebehandling er viktig for barna og familiene.....	12
Uten likebehandling, ingen makspris	12
Likebehandling viktig for foreldrenes valgfrihet.....	12
Likebehandling, mangfold og kvalitet.....	13
Hvordan sikre gode barnehager i fremtiden?	14
Finansiering for kvalitet.....	14
Nasjonal og lokal styring.....	14
Likebehandling for fremtiden	14

Likebehandling: Viktig prinsipp for barn og barnehager

Sammendrag

I dette notatet beskriver vi hvordan likebehandling av barn og barnehager har vært en grunnpilar for barnehagepolitikken i Norge siden barnehageforliket i 2003, og hvorfor likebehandling også i fremtiden må ligge til grunn for finansiering og regulering av sektoren.

Likebehandling av kommunale og private barnehager har sikret nok barnehageplasser, lik tilgang til barnehage for alle barn, like lav pris for foreldrene og et mangfold av gode barnehager å velge i.

I dag går halvparten av alle barn i en privat barnehage. For private barnehager er likebehandlingsprinsippet fremdeles avgjørende for å kunne ha bærekraftige og forutsigbare rammer for drift, og like muligheter for kvalitetsutvikling som de kommunale barnehagene har.

Likevel er likebehandlingen satt under press de siste årene. Et politisk press som følge av et ønske om mer politisk detaljstyring, og et regulatorisk press som følge av et finansieringssystem som forskjellsbehandler. I tillegg er det gjort vedtak om ensidige kutt i inntektene til den private delen av sektoren, og forslag som uthuler likebehandlingen av private og kommunale barnehager ligger på bordet.

PBL har lenge etterlyst endringer i finansieringssystemet. Et nytt system må sette alle barnehager i stand til å innfri nasjonale og lokale krav til kvalitet. Likebehandling av barn og barnehager må ligge til grunn når regelverket for private barnehager skal endres.

Foreldrenes rett til å velge barnehagen de ønsker for sine barn avhenger av at barnehagene likebehandles av kommunen som barnehagemyndighet. Som følge av at det nå mange steder er overskudd av barnehageplasser, er også foreldrenes valgfrihet satt under press – av kommuner som ønsker å styre opptaket av barn og den lokale barnehagestrukturen i større grad.

I møte med nedgang i barnetall og stram kommuneøkonomi er det grunn til å tro at presset mot både likebehandling og foreldrenes valgfrihet vil øke i årene som kommer. Desto viktigere er det for foreldre og barnehager og alle som ønsker kvalitetsutvikling og mangfold i sektoren, å hegne om disse viktige pilarene i norsk barnehagepolitikk. Til sammen har de lagt grunnlaget for Nordens mest vellykkede barnehagesektor.

Likebehandling i barnehageforliket

Likebehandling av barn og barnehager

Likebehandling av barn var selve hovedmålet i barnehageforliket: Lik tilgang til barnehage for alle. Dette skulle oppnås gjennom full barnehagedekning, redusert foreldrebetaling og samordnet opptak.

I tillegg til likebehandling av barn, var likebehandling av private og offentlige barnehager helt grunnleggende for den nye barnehagepolitikken. Likebehandling av barnehager ble sett på både som et virkemiddel for å oppnå andre mål, og fremhevet som *et mål i seg selv*:

Private barnehager utgjør en vesentlig del av barnehagetilbudet, og bidrar positivt til mangfoldet i sektoren. Likebehandling av private og offentlige barnehager er et mål i seg selv og et virkemiddel for å nå full behovsdekning og redusert foreldrebetaling.¹

¹ Innst. O. nr. 128 2002-2003 s. 6

Likebehandling og finansiering

Allerede i barnehageavtalen mellom Ap, Frp, Sp og SV ble det lagt til grunn at private og offentlige barnehager skulle likebehandles når det gjaldt finansiering.²

Utgangspunktet var at det ikke ble ansett som rimelig at barn i private og offentlige barnehager skulle forskjellsbehandles økonomisk:

Kommunene bruker i dag langt mer midler på egne barnehager enn de gir i støtte til private barnehager. Kommunale og private barnehager har dermed ikke like rammevilkår. Dette fører til at foreldre som har barn i private barnehager uten kommunal støtte, i mindre grad får del i offentlige midler enn foreldre med barn i kommunale barnehager.³

Departementet mente at den økonomiske likebehandlingen skulle ta utgangspunkt i kommunens finansiering av egne barnehager. Dette skulle sikres gjennom lovregulering. Forslaget om at alle godkjente barnehager skulle behandles likeverdig når det gjelder offentlige tilskudd, ble enstemmig vedtatt i Stortinget.

Likebehandling og makspris

Økonomisk likeverdig behandling av offentlige og private barnehager hang også sammen med ønsket om lavere foreldrebetaling og innføringen av makspris. Da Stortinget behandlet barnehageforliket, var det bred politisk enighet om at nivået på foreldrebetalingen var for høyt, men noe uenighet om hvorvidt makspris skulle innføres. Regjeringen (KrF, Høyre og Venstre) ønsket redusert foreldrebetaling, men ville ikke gi hjemmel til å regulere denne.

Innføring av maksimalpris vil utgjøre en sterk statlig styring som undergraver effekten av en overgang til rammefinansiering ved at kommunens bruk av frie midler bindes opp. Maksimalpris vil også være et utilbørlig inngrep i private virksomheters inntektsforhold.⁴

Stortinget endret imidlertid dette, og vedtok å gi departementet hjemmel slik at makspris kunne innføres. Dette var det eneste Stortinget endret på da lovforslaget om barnehageforliket ble behandlet.

Innføring av makspris gjorde at inntektssiden til private barnehager ble låst, og dermed ble de helt avhengige av at de offentlige tilskuddene var tilstrekkelige for driften. Garantien for dette lå nettopp i prinsippet om økonomisk likeverdig behandling.

Likebehandling og mangfold – valgfrihet og samordnet opptak

Familiens mulighet til å velge mellom et mangfold av barnehager med høy kvalitet har vært et viktig prinsipp siden barnehageforliket. For at valgfriheten skulle sikres og være reell, var både makspris og likebehandling sentralt:

² «Til grunn ligger det at private og offentlige barnehager skal likebehandles» Innst. S. nr. 255 2001-2002 s. 131

³ Innst. O. nr. 128 2002-2003 s. 6

⁴ Innst. S. nr. 250 – 2002-2003 s. 14

En akseptabel foreldrebetaling og ivaretagelse av mangfoldet i barnehagetilbudet er en forutsetning for at foreldrene kan ha et reelt valg i forhold til omsorgsløsning for sine barn. Det er derfor viktig å sikre økonomisk likebehandling mellom private og kommunale barnehager.⁵

Prinsippet om likebehandling skulle også hindre diskriminering av barnehager, som følge av deres verdimessige eller pedagogiske profil, hindre kommunene i å favorisere egne barnehager og sikre brukerne mulighet til å velge barnehage. Løsningen på dette ble samordnet opptak:

En samordnet opptaksprosess skal sikre at barna i en kommune blir behandlet på en likeverdig måte uansett hvilken barnehage foreldrene ønsker.⁶

Barnehagelovens paragraf 17 regulerer opptak av barn i barnehager. Der slås det fast at kommunen skal legge til rette for et samordnet opptak til alle godkjente kommunale og private barnehager i kommunen. Brukernes ønsker og behov skal, i tråd med denne paragrafen, tillegges stor vekt ved selve opptaket.

Forutsatt at likebehandlingen var ivaretatt, ble det sett på som positivt at det ville være en viss konkurranse om barna mellom de ulike barnehagene⁷. Slik ville brukernes interesser styrkes.

Høyesterett: Likebehandling og likeverdig behandling

Barnehagelovens § 19 slår fast at «Kommunen skal behandle private barnehager som mottar tilskudd, likeverdig med kommunale barnehager». Det finnes imidlertid flere eksempler på at kommuner og private barnehager har hatt ulik forståelse av hvordan kravet til økonomisk likebehandling generelt, og forskrift om likeverdig behandling spesielt, skal tolkes.

Etter en langvarig uenighet om tilskuddsberegning og likebehandling mellom private barnehager i Fredrikstad og Fredrikstad kommune, gikk saken til slutt til Høyesterett i 2021.

Høyesterett slo i sin dom fast hva som ligger i det lovfestede likeverdighetsprinsippet mellom kommunale og private barnehager:

*Det grunnleggende kravet er at det skal være økonomisk likebehandling mellom offentlige og private barnehager. Dette innebærer at de private barnehagene skal sikres den samme offentlige finansieringen per oppholdstime som kommunale barnehager får. Den økonomiske likebehandlingen tar derfor utgangspunkt i kommunens finansiering av egne barnehager.
(...)*

Driftstilskuddet er knyttet til ordinære driftsutgifter, det vil si basistilbudet i barnehagen. Tilbud til barn med særlige behov faller utenfor denne rammen og finansieres ved særlige tilskudd. De private barnehagene skal ikke stilles dårligere økonomisk enn de kommunale barnehagene, men heller ikke bedre. Kravet til likeverdighet innebærer følgelig at det må ses hen til innholdet av barnehagetilbudet. Ot.prp. nr. 76 (2002–2003) nevner som eksempel at den kommunale barnehagen har lengre åpningstid enn den private. I et slikt tilfelle er ikke tilbudene likeverdige, og dette kan begrunne et lavere driftstilskudd til den private barnehagen. Det avgjørende er at likeverdige tilbud behandles likt ved fastsettelsen av tilskuddet til de private barnehagene.

⁵ Innst. S. nr. 250 – 2002-2003 s. 14

⁶ Ot.prp. nr. 76 (2002-2003)

⁷ «En samordning må ikke undergrave mangfoldet i sektoren, men bidra til en "positiv konkurranse" mellom barnehagene.» Innst. O. nr. 128 – 2002-2003 s. 4

I dommen fra Høyesterett vises det til forarbeidene til barnehageforliket som knytter likebehandling, og likeverdighet i finansieringen, til innholdet i barnehagene og dermed også til et premiss om likeverdig tilbud til barna.

Det følger av dette at dersom likebehandling skal fravikes, må det begrunnes i at tilbudet til barna i de private barnehagene ikke kvalifiserer for finansiering på lik linje med kommunens egne barnehager.

Status likebehandling

Selv om økonomisk likeverdig behandling har ligget til grunn for barnehagepolitikken siden barnehageforliket, har det aldri i realiteten vært full likebehandling mellom private og kommunale barnehager.

I årene etter barnehageforliket ble den økonomiske likebehandlingen gradvis opptrappet. I 2005 skulle den offentlige støtten til private barnehager utgjøre minimum 85 prosent av den offentlige finansieringen av de kommunale barnehagene. I 2015 var dette økt til 98 prosent.⁸

Økt forskjellsbehandling mellom kommunale og private barnehager

Fra 2015 ble kommunens kostnader til pensjon og kapital trukket ut av tilskuddsgrunnlaget, og erstattet av sjablonger.

Da sjablongene ble fastsatt, var departementet opptatt av at de ulike elementene i finansieringssystemet måtte sees i en helhet. Dersom private barnehager hadde noe lavere kostnader til pensjon enn de fikk kompensert, skulle det sees i sammenheng med en underkompensasjon på kapital.⁹ Hovedsaken var at finansieringen til sammen skulle være treffsikker over tid.

Da pensjonstilskuddet i 2019 ble foreslått justert ned fra 13 prosent, forelå ingen vurdering av treffsikkerheten til kapitaltilskuddet og administrasjonspåslaget. Heller ikke da pensjonstilskuddet ble vedtatt redusert til 10 prosent i 2021, forelå noen helhetlig vurdering av finansieringen av private barnehager.

Dermed ble det gjort en ensidig reduksjon i kun ett av elementene i finansieringssystemet, uten at helheten ble vurdert og ivaretatt. Resultatet er et betydelig kutt i inntektene til private barnehager og økt forskjellsbehandling av kommunale og private barnehager.

I tillegg til at kuttet i pensjonstilskudd øker forskjellsbehandlingen mellom private og kommunale barnehager, medfører den differensierte nedtrappingen av pensjonstilskuddet til enkeltstående barnehager og konsernbarnehager også en forskjellsbehandling av ulike typer private barnehager.

Beregninger gjort av PBL viser at graden av likebehandling av kommunale og private barnehager fra 2015 til 2020 har ligget rundt 93 prosent.¹⁰ Sannsynligvis er denne lavere etter at kuttet i pensjonstilskudd ble innført i 2022, med full virkning i 2024.

⁸Agenda Kaupang (2018), Agenda Kaupang (2021) Forskjellen på hvor mye private og kommunale barnehageplasser koster det offentlige

⁹ <https://docplayer.me/64077031-Materialet-til-det-2-konsultasjonsmotet-mellom-regjeringen-og-ks-22-april-2014.html>

¹⁰ <https://www.barnehagemonitor.no/okonomi/>

PBL er svært kritisk til at det gjøres endringer i finansieringssystemet uten en helhetlig gjennomgang og utredning av konsekvensene for sektoren. PBL mener endringer som skal gjøres må ivareta helheten i finansieringen og styrke, ikke svekke, likebehandlingen av private og kommunale barnehager.

Forskjeller i tilskudd fra kommune til kommune

I tillegg til lavere offentlig finansiering av drift i private enn kommunale barnehager, varierer nivået på tilskuddene til private barnehager fra kommune til kommune og fra år til år. PBL utfører årlige tilskuddskontroller i om lag 200 kommuner. Kontrollene viser forskjeller i tilskudd på over 100.000 kroner per barn under tre år, fra kommunen med høyest tilskudd til kommunen med lavest tilskudd.¹¹

For en barnehage av gjennomsnittlig størrelse vil en slik forskjell i tilskuddssatsene utgjøre en inntektsforskjell på over fire millioner kroner i året. Tilsvarende vil en forskjell i tilskudd per barn (0-2 år) på 20.000 eller 40.000 kroner bety henholdsvis over 350.000 og over 700.000 kroner i inntektsforskjell mellom to ellers like barnehager.

Dette er betydelige forskjeller i en sektor der barnehagene er underlagt de samme nasjonale kravene til kvalitet og innhold, og der overskuddet i 2020 i snitt var på 1,8 prosent av inntektene. Gjennomsnittlig årsresultat i ordinære private barnehager samme år var 183.000 kroner.

PBL mener det må komme på plass endringer i finansieringssystemet som fører til likebehandling av private og offentlige barnehager også på tvers av kommunegrensene. Dette er særlig viktig i en sektor som i så stor grad er styrt av nasjonale krav til kvalitet og innhold som gjelder alle barnehager, uavhengig av geografi og eierskap. Hvordan likebehandling av barn og barnehager kan ivaretas i møte med nasjonale og lokale krav til kvalitet, omtales nærmere senere i notatet.

Regulatorisk likebehandling

Siden barnehageforliket har det kommet rammeplaner, krav til grunnbemanning og pedagogtettethet og kvalitet, samt andre pålegg som gjelder både for private og offentlige barnehager. Prinsippet om at alle barn skal ha krav på kvalitet i tilbudet uansett hvilken barnehage de går i, har hele tiden ligget til grunn.

Kommunen som barnehagemyndighet er forpliktet, både gjennom barnehageforlikets føringer, og av forvaltningsrettslige normer, til å likebehandle alle barnehager. Kommunene, som både er barnehageeier og barnehagemyndighet, skal påse at de ikke favoriserer noen barnehager når det gjelder opptak, tilsyn, finansiering eller andre forhold.

Lov om samordnet opptak forplikter kommunene til å likebehandle barn og barnehager, og private barnehager er samtidig pålagt en plikt til å melde inn ledige plasser og bidra til at ordningen fungerer.

Frem til nylig har kommunenes ansvar som barnehagemyndighet fulgt av ulovfestet forvaltningsrett. Departementet mente imidlertid dette kravet burde tydeliggjøres gjennom å lovfeste det i barnehageloven¹². En ny § 11 ble derfor vedtatt i juni 2020:

§ 11 Krav til likebehandling og uavhengighet

¹¹ <https://www.barnehagemonitor.no/tilskudd/>

¹² Prop 96 L (2019-2020)

Kommunen skal likebehandle private og kommunale barnehager når den utfører oppgaver som barnehagemyndighet. 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.¹³

For departementet var det viktig å lovfeste kravet om likebehandling for å tydeliggjøre at kommunen som barnehagemyndighet må likebehandle barnehagene, og skape bevissthet omkring kommunenes ulike roller som barnehageeier og -myndighet.¹⁴

I 2022 har Stortinget fulgt opp og vedtatt å gi Statsforvalteren hjemmel til å føre tilsyn med hvordan kommunen som barnehagemyndighet oppfyller kravene i den nye § 11. I forarbeidene skriver departementet:

Departementet mener at det kan få vesentlige konsekvenser for kvaliteten på tilbudet til barna dersom kommunen ikke likebehandler private og kommunale barnehager når den utfører oppgaver som barnehagemyndighet. Videre kan det få vesentlige konsekvenser dersom kommunen ikke organiserer 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. Manglende uavhengighet kan utfordre objektiviteten og tilliten til kommunen som barnehagemyndighet og gi vesentlige konsekvenser for kvaliteten på tilbudet for barna.¹⁵ (vår understrekning).

Likebehandling under press

Selv om prinsippet om likebehandling har ligget til grunn siden barnehageforliket, er bekreftet og tolket av Høyesterett og nylig ble forsterket i lovverket, har det også blitt utfordret – og det er stadig under press i dag.

I 2009 foreslo daværende flertallsregjering å avvikle det nasjonale regelverket for finansiering av private barnehager og erstatte det med lokale, kommunale forskrifter¹⁶. Dette skjedde i forbindelse med at finansieringen skulle innlemmes i rammetilskuddet til kommunene. Forslaget ble møtt med stor motstand i sektoren, blant annet fordi det satte prinsippet om økonomisk likeverdig behandling i spill. Forslaget ble nedstemt i Stortinget den gang, men ble nylig tatt opp igjen av flertallet i Storberget-utvalget.

Flertallet i Storberget-utvalget¹⁷ ville fjerne den lovfestede retten til økonomisk likeverdig behandling og gjøre de nasjonale reglene for finansiering av private barnehager valgfrie for kommunene. Ved finansiering basert på kommunale forskrifter vil kommunene ha større mulighet til å kutte eller differensiere tilskudd til private barnehager, blant annet basert på skjønn.

Flere mener også at kommunene må få stå friere til å prioritere noen barnehager foran andre, og at politikerne må få mer kontroll over både finansiering av private barnehager og opptak av barn i barnehagene. Dette begrunnes med at den store utbyggingsfasen er over og at det er en ny tid, der sammensetningen av aktører er en annen og hvor fallende barnetall en del steder gir overskudd av barnehageplasser.

¹³ Innst. 302 L (2019-2020)

¹⁴ Innst. 302 L (2019-2020)

¹⁵ Prop. 82 L (2021-2022)

¹⁶ Ot. Prp. Nr. 57 (2007-2008)

¹⁷ Du er henta. Finansiering av private barnehager.

https://www.regjeringen.no/contentassets/237b2557bb51412c9769e6f21026e52b/du_er_henta_web.pdf

PBL mener imidlertid at likebehandling av barn og barnehager er like viktig nå som det var i utbyggingsfasen. At alle barnehager likebehandles når det gjelder rammevilkår og mulighet til å tiltrekke seg barnefamilier, vil stimulere til kvalitetsutvikling og videreføre foreldrenes rett til å velge barnehagen de ønsker for sine barn. Slik vil den 'positive konkurransen' om barna, som man ønsket seg i barnehageforliket, også styrkes.

Sommeren 2022 har Kunnskapsdepartementet på høring forslag til endringer i forskrift om tilskudd til private barnehager. Her foreslås å gi kommunene mulighet til å holde dyre kommunale barnehager utenfor beregningsgrunnlaget for driftstilskuddet til private barnehager. Det foreslås også at andre kommunale barnehager kan holdes utenfor beregningen dersom de har driftsutgifter som de private barnehagene i kommunen ikke har.¹⁸

Dersom kommunene får anledning til å holde enkelte kommunale barnehager utenfor tilskuddsgrunnlaget, vil det åpne for at forskjellsbehandlingen mellom kommunale og private barnehager øker, og tilskuddene til mange private barnehager vil trolig reduseres. En slik uthuling av likebehandlingsprinsippet vil PBL advare sterkt mot.

Forslaget er også en dreining vekk fra likebehandling som prinsipp for finansiering og regulering i barnehagesektoren, og over til kostnadsdekning. En slik dreining bryter mot de grunnleggende verdiene som har ligget til grunn siden barnehageforliket, og med en regulering som har sikret full barnehagedekning, lik tilgang til barnehage for alle og et stort mangfold for foreldrene å velge i.

Kostnadene til den enkelte barnehage varierer i betydelig grad gjennom barnehagens livsløp. Det er vanskelig å se for seg at et system som dreier over mot kostnadsdekning, og som skal baseres på millimeterpresisjon i makro i de ulike komponentene, vil være treffsikkert for den enkelte barnehage til enhver tid.

Et slikt system vil også være byråkratidrivende og utfordrende å håndtere for kommunene som barnehagemyndighet. For private barnehager vil det være et åpenbart krav at også de skal kompenseres for kostnader de har, som kommunale barnehager ikke har.

PBL er bekymret for, og advarer mot, både forslagene om mer kommunal detaljstyring og mer forskjellsbehandling i barnehagesektoren. En svekkelse av likebehandlingsprinsippet vil sette kvaliteten i sektoren i spill, og gi private barnehager dårligere forutsetninger for å kunne gi et tilbud som oppfyller nasjonale krav.

Hvorfor er likebehandling fremdeles viktig?

Grunnleggende argumenter for likebehandling

Det er nedfelt i FNs barnekonvensjon, som ble ratifisert av Norge i 1991, at ingen barn skal forskjellsbehandles og at det er statens oppgave å se til at forskjellsbehandling av barn ikke forekommer.

En naturlig følge av dette er at staten tar ansvar for at alle barnehager har grunnleggende forutsetninger for å gi et like godt barnehagetilbud til alle barn.

Likebehandling er også et viktig demokratisk prinsipp for å unngå unødige kamper om særfordeler, og et forvaltningsrettslig prinsipp for å unngå usaklig forskjellsbehandling.

¹⁸ <https://hoering.udir.no/Hoering/v2/2218>

Ny og enklere regulering kan sikre at barnehagene bruker ressurser og krefter på å levere gode tjenester, og ikke på å tilpasse seg ulike kriterier som skal utløse fordeler. I tillegg vil færre unntak og avvik fra hovedregelen redusere styringskostnadene for staten og kommunene.

Viktig rettighet for barnehagene

Som barnehagemyndighet beregner kommunene tilskudd, driver tilsyn, veiledning og godkjenning og gjennomfører samordnet opptak. I tillegg kan kommunene blant annet gi barnehager dispensasjon fra bemannings- og kompetansekrav.

Kravet om likebehandling er en viktig garanti for både barna, familiene og de private barnehagene.

Likebehandling skal sikre at kommunene ikke kan forskjellsbehandle barnehager, verken når det gjelder finansiering, opptak, tilsyn eller veiledning. Som vi har sett, er kommunens ansvar for å likebehandle private og offentlige barnehager når den opererer som barnehagemyndighet nylig også lovfestet, og sees som avgjørende for å sikre kvaliteten i alle barnehager.

Kravet til likeverdig behandling mellom private og offentlige barnehager var, og er fortsatt, en viktig rettsikkerhetsgaranti for private aktører som har investert og etablert seg i sektoren¹⁹.

Behovet for forutsigbare rammevilkår er fremdeles stort i en sektor hvor både inntekter og kostnader i høy grad er politisk vedtatt. Dersom prinsippet om likebehandling skulle svekkes ytterligere eller falle bort, ville private barnehager i enda mindre grad enn i dag, oppleve samsvar mellom kravene som stilles og de økonomiske forutsetningene for å løse dem. Det vil skape stor usikkerhet i sektoren og sette mange gode barnehageplasser i spill.

Lik finansiering for like krav

Rammeplanen og barnehageloven med forskrifter stiller like krav til alle barnehager, uavhengig av hvilken kommune de befinner seg i og hvilken størrelse, eierskap eller organisasjonsform de har.

Kravene til kvalitet er vedtatt nasjonalt, av Stortinget, og de siste årenes innføring av bemanningsnorm og skjerpet pedagognorm legger sterke føringer for alle barnehager, både private og kommunale.

Barnehagesektoren er en arbeidsintensiv sektor og skjerpede krav til bemanning og pedagogtettethet forsterker dette ytterligere. Personalkostnadene utgjør nå om lag 80 prosent av de samlede driftskostnadene i private barnehager²⁰.

PBL er kritisk til forslag som vil gi kommunene større mulighet til å forskjellsbehandle barn og barnehager. Både Storberget-utvalgets forslag om å åpne for lokale forskrifter for finansiering, og departementets forslag om å unnta enkeltbarnehager fra tilskuddsgrunnlaget, vil svekke likebehandlingen og gi private barnehager mindre forutsigbarhet, dårligere forutsetninger for langsiktig kvalitetsarbeid og vanskeligere vilkår for drift.

I stedet burde likebehandlingen styrkes, slik at alle barnehager har forutsetninger for å oppfylle nasjonale krav. Nasjonale krav til kvalitet fordrer et nasjonalt regelverk for finansiering.

¹⁹ <https://www.pbl.no/aktuelt/tilskudd-og-barnehagedrift/tilskudd-og-okonomi/ny-juridisk-vurdering-flere-av-storberget--forslagene-kan-vare-i-strid-med-lovverket/>

²⁰ <http://www.barnehagemonitor.no/okonomi>

Likebehandling og lokale satsinger

Vi har sett at Høyesterett har slått fast at kravet om likebehandling og likeverdighet kan åpne for fravik av likebehandling av private og offentlige barnehager *på grunnlag av forskjeller i innholdet i tilbudet*, for eksempel knyttet til åpningstider.

Det finnes imidlertid ingen åpning for å differensiere finansieringen av barnehagene basert på skjønnsmessige vurderinger av hvilke barnehager som fortjener mer eller mindre tilskudd.

Det er likevel mulig å gi kommunene mer styring over kvaliteten i barnehagene lokalt, og samtidig ivareta likebehandlingsprinsippet. Dette forutsetter at det følger lik finansiering med like krav.

Gitt at slike kvalitetskrav finansieres, kan kommunen som barnehagemyndighet også få rett til å stille lokalt vedtatte tilleggskrav til kvalitet i kommunale og private barnehager.

Samtidig må kommunene kunne avkorte tilskuddene til private barnehager som ikke innfrir nasjonale eller lokale kvalitetskrav. Likebehandling sikres gjennom lik finansiering for like krav.

Når det gjelder Kunnskapsdepartementets forslag om at kommunen skal kunne holde dyre kommunale barnehager utenfor tilskuddsgrunnlaget til de private barnehagene, er saken en annen. Slik forslaget er utformet, er det i strid med likebehandlingsprinsippet, ettersom det kun gir mulighet til økt finansiering for enkelte kommunale barnehager.

Bakgrunnen for forslaget er at kommunene skal kunne ha ekstra satsinger i barnehager, som for eksempel ligger i områder der det anses at det er behov for det. Dette er lokalpolitiske prioriteringer som er legitime og forståelige. Men de bør ikke kunne gjøres ved å fravike økonomisk likebehandling.

Barn med behov for spesialpedagogisk hjelp og/eller tilrettelagt barnehagetilbud har allerede i dag rett på ekstra tiltak, og skal få det utmålt etter et system som ligger utenfor den ordinære finansieringen av sektoren.

Dersom kommuner ønsker å gjøre andre ekstrasatsinger for å styrke tilbudet til barn i barnehager, må de imidlertid gjøre det der behovet forekommer, enten barnehagene er kommunale eller private. Slik ivaretas likebehandling av barn og barnehager.

Kommunale satsinger for å oppnå ulike mål tilsier dermed ikke at man må kunne forskjellsbehandle mellom kommunale og private barnehager. Satsinger er til for barna og må gjelde uavhengig av eierform og baseres på like kriterier.

Kommunens dobbeltrolle som barnehageeier og barnehagemyndighet vil bli enda mer problematisk²¹ dersom det åpnes for at kommunene skal kunne prioritere enkeltbarnehager foran andre, uten at det foreligger nøytrale og saklige kriterier som sikrer at satsingene kommer alle barn i målgruppen til gode.

²¹ Departementet skriver i Prop 82 L (kap 8.5.2.) om problemer knyttet til kommunens dobbeltrolle som barnehagemyndighet og barnehageeier.

Likebehandling er viktig for barna og familiene

Uten likebehandling, ingen makspris

Maksprisen har bred politisk støtte og er de siste årene også styrket, blant annet med ulike moderasjonsordninger.

På grunn av maksprisen er likebehandling i den offentlige delen av finansieringen avgjørende, da private barnehager i utgangspunktet ikke har mulighet til å ta mer betalt av familier med barn i deres barnehage.

Dersom finansieringen av private barnehager ikke lenger skulle strekke til for å levere et tilbud i tråd med fastsatte krav til kvalitet og forventningene fra foreldrene, ville økt foreldrebetaling vært eneste mulighet private barnehager har til å øke sine inntekter. En slik svekkelse av maksprisen vil være et paradigmeskifte i norsk barnehagepolitikk, og bane vei for en todeling av sektoren som ingen – verken politikere, foreldre eller barnehagene – ønsker seg.

Likebehandling av barn og barnehager er dermed fremdeles en garantist for at alle barn skal ha lik tilgang til et godt barnehagetilbud.

Likebehandling viktig for foreldrenes valgfrihet

Kommunene kan ikke styre barn inn i egne barnehager, men må forholde seg til søkerens ønsker og barnehagelovens bestemmelser om samordnet opptak. Likedan kan de heller ikke finansiere opp egne barnehager på bekostning av de private, eller drive tilsyn kun med en utvalgt del av sektoren. De kan heller ikke gjøre forskjell på ulike private barnehager etter eget forogdtbefinnende, eller bruke skjønn for å sikre utvalgte barnehager bedre vilkår enn andre.

I mange kommuner er det nå flere barnehageplasser enn det er søkere. Det gir foreldrene større muligheter i valg av barnehage, og det gir barnehagene insentiv til å strekke seg enda lenger, for å levere best mulig kvalitet. Slike insentiv kan bli svekket dersom enkelte barnehager kan favoriseres foran andre.

Rettesnoren for hvilke barnehager som overlever er familienes valg, naturlig demografisk utvikling og bosettingsmønster.

Ikke alle er enige i at det skal være slik. I diskusjonen om kapasitetsstyring av barnehageplasser på kommunenivå blir kommunenes behov for helhetlig styring trukket frem, blant annet av flertallet i Storberget-utvalget.

Reguleringen av kapasitet i kommunen, kan være vanskelig å styre. Det er god samfunnsøkonomi å ta hensyn til helheten og kapasitetsutnyttelsen, slik at knappe ressurser blir godt anvendt til barnefamilienes beste.

Optimal styring er likevel vanskelig å oppnå. Mer makt til kommunene kan virke tilforlatelig, men er ikke nødvendigvis en god løsning, heller ikke samfunnsøkonomisk.²²

Å la det være familienes valg av barnehage som avgjør hvilke barnehageplasser som består og hvilke som forsvinner, er den beste og mest demokratiske måten å styre kapasiteten i sektoren på. Den

²² Se for eksempel sak fra Oslo om ny stor kommunal barnehage, som ikke nødvendigvis blir valgt <https://www.minervanett.no/barnehager-benjamin-borno-skullerudbakken/denne-barnehagen-har-alt-unntatt-barn/399208>

ivaretar barnefamiliers medbestemmelse over et tilbud som er frivillig å benytte, og som foreldrene betaler for.

Ønsket om å gi kommunene mer makt over styringen av kapasitet, beror dels på en misforståelse av hvem som må ta ned antall plasser når det er nødvendig. Ofte blir det hevdet at nedgangen i barnetall må tas i kommunale barnehager, mens private barnehager kan drive videre som før. Statistikk fra Utdanningsdirektoratet viser at det på makronivå er tilnærmet lik nedgang i kapasitet i private og kommunale barnehager²³.

Det kan likevel ikke være et mål at justering i kapasitet skal fordeles likt mellom kommunale og private barnehager. Hvis en kommune opplever at nedjustering i større grad tas av private barnehager, kan det være et tegn på bedre kvalitet, at de kommunale er mer populære eller geografisk bedre plassert med tanke på demografiske endringer. Hvis nedjusteringen virker i favør av de private barnehager kan forholdene være motsatt. Ingen av tilfellene er argument for å fravike likebehandling og tillate kommunal overstyring av foreldrenes valg.

Systemet, slik det er i dag, sikrer at makten over barnehagesektoren befinner seg i de tusen hjem. Dette er også i tråd med intensjonene fra barnehageforliket, hvor det ble sett som positivt at det ville være en viss konkurranse mellom de ulike barnehagene, forutsatt at likebehandlingen ble ivaretatt.

Likebehandling, mangfold og kvalitet

Private barnehager bidrar i veldig stor grad til det store mangfoldet av ulike tilbud i sektoren. Tre av fire barnehager med registrert profil er private. Mangfoldet av størrelse, profiler og pedagogiske retninger er stort, også blant barnehagene som er i et større fellesskap med samme eier.

Som gjennomgangen viser, er det avgjørende for både kvalitet og mangfold i sektoren at barnehager likebehandles når det gjelder rammebetingelser. Uten likebehandling forringes den forutsigbarheten som barnehagene trenger for å kunne satse.

Likebehandling av offentlige og private barnehager har vært en suksess og en forutsetning for det store mangfoldet av barnehager som foreldrene i dag kan velge mellom.

PBL mener den største trusselen mot mangfoldet og kvaliteten i barnehagesektoren er forslagene om å svekke likebehandlingen av barn og barnehager. Dersom kommunene skulle få mulighet til å prioritere sine egne barnehager foran de private, eller styre opptaket av barn vekk fra noen private barnehager og over i andre, ville både barnehagenes og foreldrenes rettigheter bli kraftig utfordret.

I stedet for å ønske seg mer detaljstyring, burde politikerne stille klare krav til kvalitet, sikre likeverdig økonomisk behandling av alle barn og barnehager, og slik legge til rette for at familiene kan velge barnehagen som passer best for dem.

Hvis brukerne – barnefamiliene – opplever mer ensretting i tilbudet, er det barnefamiliene som bør få definere at dette er et problem gjennom sine valg av barnehage. Barnefamilienes valgmulighet og kontroll med kvaliteten i barnehagene må virke sammen med allmenne kvalitetskrav fra myndighetene.

²³ Barnehagemonitor: «I perioden 2017-2020 har det vært [like stor nedgang i private som i kommunale barnehageplasser.](#)»

Hvordan sikre gode barnehager i fremtiden?

Finansiering for kvalitet

Det er et felles mål at kvaliteten i barnehagene skal bli høyere og jevnere. Gode barnehager forutsetter bærekraftig økonomi og forutsigbarhet for langsiktig drift. Barnehager må prioriteres politisk, både nasjonalt og lokalt. I tillegg må finansieringssystemet og reguleringene oppdateres i møte med morgendagens barnehagesektor.

Dagens finansieringssystem gir kommunene store insentiver til innsparinger og få insentiver til å satse på kvalitet. Fremtidens regulering og finansiering må styrke barnehagenes forutsetninger for kvalitetsutvikling, og belønne dem som satser på kvalitet.

Sentralt og avgjørende for et velfungerende system, er at likebehandling av barn og barnehager fremdeles skal ligge til grunn. Dette gjelder både finansiering og krav til kvalitet.

Nasjonal og lokal styring

Stortinget legger rammene for barnehagepolitikken, og fastsetter nasjonale kvalitetskrav. Derfor er det viktig at det også i fremtiden er et nasjonalt regelverk for finansiering av private barnehager.

Slik systemet er nå, har ikke alle barnehager de samme forutsetningene for å innfri nasjonale krav til kvalitet. Endringer må på plass, slik at tilskuddene ikke lenger varierer slik de gjør i dag. Og de politiske vedtakene om kutt som ensidig rammer den private delen av sektoren må stanses.

Samtidig som man sikrer et nasjonalt regelverk for finansiering av nasjonale krav, er det mulig å legge til rette for kommunenes ønske om å styre barnehagepolitikken også lokalt. Lokaldemokratiet kan vedta kvalitetskrav som kommer på toppen av de nasjonale føringene, forutsatt at disse finansieres for både de private og de kommunale barnehagene. Slik sikres økonomisk likeverdig behandling: Lik finansiering for like krav.

Likebehandling for fremtiden

Hensynet til et aktivt lokaldemokrati for barnehagesektoren må balanseres med hensynet til likebehandling av barn og barnehager. Barn fortjener et like godt barnehagetilbud, uavhengig av hvor de bor i landet og uavhengig av hvem som eier barnehagen deres.

Barnehagene må måles på kvaliteten i tilbudet de gir, ikke på eierskap, organisasjonsform eller om de er private eller kommunale. Usaklig forskjellsbehandling, eller skjønnsmessig prioritering av noen barnehager foran andre, vil utfordre muligheten hver barnehage har til å gi et godt tilbud og være ønsket av barnefamilie.

Økonomisk likeverdig behandling vil fremdeles være avgjørende for at alle barn skal ha samme tilgang til gode barnehager, uavhengig av foreldrenes lommebok.

Den mest lokale makten ligger nettopp hos den enkelte barnefamilie. Foreldrenes valg av barnehage må være førende for barnehagetilbudet i kommunene.

Likebehandling av barn og barnehager er den beste garantien for at foreldrene skal kunne velge barnehagen de ønsker for sine barn, blant et mangfold av gode barnehager – også i fremtiden.