



Valgfrihet for foreldre og ansatte: For kvalitet og mangfold i barnehagene

PBL-NOTAT
7.11.2023

Valgfrihet for foreldre og ansatte: For kvalitet og mangfold i barnehagene

I dette notatet ser PBL (Private Barnehagers Landsforbund) nærmere på valgfrihet som prinsipp i barnehagesektoren.

Bakgrunn

Regjeringen la 1. november 2023 frem Høringsnotat med Forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (Styring og finansiering av barnehagesektoren). Forslagene bygger på regjeringens barnehagestrategi, *Barnehagen for en ny tid*, deriblant følgende punkt:

Kommunene [må] ha styringsrett når det gjelder godkjenning av barnehager, opptak, dimensjonering og kapasitet. Private barnehager må ha reell medvirkning i disse beslutningene¹

Både foreldre og barnehager har reagert sterkt på dette.

Dersom kommunene skal få styringsrett over opptak, dimensjonering og kapasitet, vil det gå på bekostning av foreldrenes valgfrihet, fordi barnehagetilbudet da vil bli definert ovenfra gjennom kommunal planstyring. PBL mener at utviklingen bør styres nedenfra gjennom ulike familiers ønsker, og ulike barnehager – kommunale og private – som responderer på disse behovene.

I dag er det foreldrenes valg av barnehage som avgjør hvilke barnehageplasser som består, og hvilke som må legges ned. Når barnetallet synker, er det barnehagene som velges av foreldrene som består.

Foreldrenes frihet til å velge barnehage er viktig fordi foreldrene kjenner sine barns behov best. I dag kan foreldrene undersøke ulike barnehagetilbud, og velge det de mener passer best for sitt barn.

Barnehage er ikke obligatorisk, familier er ulike og familienes rett til å bestemme over egen hverdag er avgjørende for å ivareta interessene til ulike familier. Derfor bør beslutninger tas så nært som mulig dem som er brukere av et barnehagetilbud.

Begrensninger i foreldrenes frihet til å velge barnehage vil flytte innflytelsen fra barn og familier til kommunene.

Valgfriheten til foreldrene gir dem også en sikkerhetsventil: De kan bytte barnehage hvis de er misfornøyde med det tilbudet de betaler for.

I rammeplanen for barnehagen er det forskriftsfestet at «barnehagen skal ivareta foreldrenes rett til medvirkning og arbeide i nært samarbeid og forståelse med foreldrene, jfr. barnehageloven § 1 og § 4».

PBL mener det vil være et godt fundament for medvirkning og samarbeid om foreldrene selv har valgt barnehage for sitt barn.

Regjeringen vil i sine forslag til endringer i Barnehageloven gi kommunene mer styring.

Styringen av barnehagene er i dag regulert i loven, og er et samspill mellom staten, kommunene og barnehagens eier/styrer.

Kort fortalt definerer stat og kommuner regelverk og rammebetingelser, som det er opp til eier å drive innenfor.

Gjennom styring av barnehagene kan kommunene innenfor dagens regelverk avgjøre hvilke geografiske områder i kommunen som skal reguleres til barnehageformål, hvor store nye barnehager skal være eller om det er kommunen eller private som skal få lov til å etablere og drive barnehagen.

Kommunen bestemmer hvilke barnehager som det skal føres tilsyn med og hvilke barnehager som trenger veiledning. Kommunen kan også nekte etablering av nye plasser i private barnehager, selv om tilbudet er godt og barnehagen har lange ventelister.

Private eiere som ønsker å bygge og drive barnehage må godkjennes til formålet av kommunen, og få lovnad fra kommunen om kommunale tilskudd for å kunne drifte.

Regjeringens forslag vil gi kommunene adgang til å redusere antall plasser i private barnehager hvert tiende år. Et nedtrekk i antall plasser kan skje uavhengig av hvor mange søkere det er til barnehagen. Kommunen skal varsle om reduksjon i antall plasser minst to år før endringen trer i kraft.

PBL mener et slikt system vil svekke både familienes rettigheter og forutsigbarheten til private barnehager. Det vil gi svakere insentiver til barnehagene for å utvikle kvaliteten og derigjennom tiltrekke seg flere barn.

Ettersom kommunen er både barnehagemyndighet og barnehageeier kan mer kommunal styring gi mistanke om urimelige særfordeler for kommunens egne barnehager, eller de barnehagene kommunen selv skjønsmessig foretrekker, og risiko for sammenblanding av rollene som eier og myndighet. Det vil kunne svekke tilliten til kommunene.

Problemene knyttet til økt kommunal makt og faren for rolleblanding er også beskrevet av Kunnskapsdepartementet i Prop 82 L:

*«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 til barna».*ⁱ

PBL mener at svekket valgfrihet vil gå på bekostning av både kvaliteten og mangfoldet i tilbudet, og advarer derfor sterkt mot å innføre regler som svekker foreldrenes og barnehagenes rettigheter.

Valgfrihet sentralt i barnehageforliket

At familiene skulle ha et reelt valg, var et viktig element i barnehageforliket. Foreldrenes valgfrihet hang sammen med både makspris, mangfold og likebehandling, og disse har siden vært bærende prinsipper for norsk barnehagepolitikk.

Maksprisen skulle sikre lik tilgang til barnehageplass uavhengig av foreldrenes inntekt. 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. Økonomisk likebehandling skulle også sikre et mangfold å velge i. Likebehandlingen var viktig for å hindre diskriminering av barnehager som følge av deres egenart, og for å hindre kommunene i å favorisere egne barnehager.

Både barna og barnehagene skulle behandles likeverdig, uavhengig av hvilken barnehage foreldrene ønsket seg. Dette ble sikret gjennom samordnet opptak. Her ble det slått fast at brukernes ønsker skal tillegges stor vekt ved selve opptaket.

Vektleggingen av foreldrenes valgfrihet kommer også frem i barnehageforliket ved at det ble sett på som positivt at det ville være en viss konkurranse om barna mellom de ulike barnehagene. Slik ville brukernes interesser styrkes.

Valgfrihet under press

Storberget-utvalget la i 2021 frem en rekke forslag til endringer i reguleringen av private barnehager. Blant disse var et forslag fra KS, Virke, Utdanningsforbundet og Fagforbundet om å innføre såkalt koordinert opptak. Koordinert opptak vil i praksis gi kommunene rett til å avvikle private barnehageplasser for å fylle opp kommunale barnehager uten mange nok søkere.

Forslaget vakte sterke reaksjoner i høringen, særlig fra foreldre og barnehager.

PBL ser med bekymring på at regjeringen nå ser ut til å jobbe videre med dette forslaget, slik det er lagt frem i både Hurdalsplattformenⁱⁱ, Regjeringens barnehagestrategi og forslagene til endringer i barnehageloven.

Valgfrihet i dag

Alle foreldre som søker om barnehageplass velger barnehagene de ønsker seg mest, og kommunene må forsøke å innfri ønskene etter beste evne.

Kommunene kan ikke styre barn inn i egne barnehager, eller fylle opp plasser der de mener det er hensiktsmessig. Kommunene må forholde seg til søkerens ønsker og barnehagelovens bestemmelser om samordnet opptak når barnehageplasser fordeles.

Barnehageloven § 17 sier:

«Alle godkjente barnehager i kommunen skal samarbeide om opptak av barn. Kommunen skal legge til rette for en samordnet opptaksprosess, der det tas hensyn til barnehagenes mangfold og egenart. Brukernes ønsker, og behov skal tillegges stor vekt ved selve opptaket. Ved en samordnet opptaksprosess skal likebehandling av barn og likebehandling av kommunale og private barnehager sikres.»

Valgfrihet vs. kommunal styring

Når barnetallet går ned flere steder, er det i mange kommuner nå flere barnehageplasser enn det er søkere.

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 private barnehager kan forholdene være motsatt.

Ingen av tilfellene er argument for å fravike likebehandling og tillate kommunal overstyring av foreldrenes valg.

Det samme gjelder oppjustering av plasser der kapasiteten er lav. Der det er etterspørsel etter flere barnehageplasser bør det legges til rette for etablering av nye plasser.

Mange private barnehager erfarer at kommunene setter en stopper for etablering av nye plasser, selv om barnehagen har lange ventelister. Det er med på å begrense foreldrenes valgfrihet. Valgfriheten er i denne sammenhengen avgjørende for å sikre at de barnehagene som leverer høyest kvalitet, og som foretrekkes av foreldrene, ivaretas.

Den positive konkurransen som gjør at barnehagene må strekke seg enda litt lenger for å bli valgt av familiene, fjernes hvis kommunene, og ikke foreldrenes valg, justerer kapasiteten. Den beste og mest demokratiske måten å styre kapasiteten i sektoren på, er om familienes valg avgjør hvilke barnehageplasser som etableres, består eller forsvinner.

Regjeringens begrunnelse for ønsket om å gi kommunen mer makt er bygget på uriktige premisser. For eksempel hevdes det i ulike sammenhenger at kun kommunale barnehageplasser legges ned når barnekullene synker. Statistikken viser derimot at private barnehager legges ned i minst like stor grad. ⁱⁱⁱ

I regjeringens strategi heter det at «kommunen har få styringsmuligheter» og at «kommunen kan i dag ikke foreta endringer i dimensjonering gjennom å gjøre endringer ved en privat barnehage, men må i stedet gjøre endringer i sitt eget kommunale tilbud.»

Kommunen kan legge ned og øke kapasiteten i en kommunal barnehage fordi de eier barnehagen. En privat barnehageeier bør selv ha mulighet til å skalere ned/opp når situasjonen tilsier det.

Når barnehageeieren har ansvar for kvaliteten på tilbudet og at driften er i tråd med regelverket (barnehageloven paragraf 7), så bør eier også få styre på en måte som sikrer dette. Påstanden om at private ikke må legges ned og har evig rett på tilskudd er feilaktig. Først når foreldre har søkt, og takket ja til, en plass utløses offentlige tilskudd til private barnehager.

Private barnehager får ikke tilskudd og foreldrebetaling for tomme plasser. Derfor har kommunene heller ingen risiko for at de må finansiere tomme plasser i private barnehager.

Motstykket er kommuner som bygger barnehager som de ikke klarer å fylle. ^{iv}

Regjeringens strategi og forslagene til endringer i loven står i en kontrast til flertallet i Innst. 403 L (2021-2022) fra utdannings- og forskningskomiteen på Stortinget om endringer i barnehageloven (selvstendig rettssubjekt, forbud mot annen virksomhet, meldeplikt m.m.) ^v

To flertallsmerknader er her verdt å trekke frem. Flertallet i komiteen vektlegger likebehandling som avgjørende for mangfoldet og valgfriheten i sektoren:

- Flertallet (Ap, H, Sp, Frp, V) forutsetter at likebehandling av kommunale og private barnehager skal ligge til grunn for det videre arbeidet med finansiering av sektoren framover.
- Flertallet vil bemerke at det i arbeidet med en bedre regulert sektor er nødvendig å sørge for at de private barnehagene har en bærekraftig og forutsigbar økonomisk situasjon. Dette innebærer en mulighet for å sikre stabil og forutsigbar drift, samt rom for å gjøre investeringer i barnehagen. Flertallet mener dette er en forutsetning for at private barnehageaktører i sektoren skal ha en faktisk mulighet til å bidra til et mangfoldig tilbud og en reell valgfrihet for foreldre og barn.

I diskusjonen om kapasitetsstyring av barnehageplasser på kommunenivå blir kommunenes behov for helhetlig styring ofte trukket frem, blant annet av flertallet i Storberget-utvalget. Flertallet i utvalget møtte stor motstand i høringen ^{vi}.

Det er god samfunnsøkonomi å ta hensyn til helheten og kapasitetsutnyttelsen, slik at knappe ressurser blir godt anvendt til barnefamilienes beste. Mer makt til kommunene kan virke tilforlatelig, men det er likevel ikke en god løsning.

Valgfrihet for ansatte

Rekrutering til barnehagelæreryrket er mye diskutert på bakgrunn av de lave søkertallene til barnehagelærerutdanningene.

Et mangfold av private barnehager og valgfrihet gir ansatte flere muligheter, flere arbeidsgivere å velge mellom og flere karriereveier. Det er positivt for rekrutteringen til barnehagene, og vil være avgjørende for at sektoren også skal kunne tiltrekke seg attraktiv arbeidskraft i fremtiden.

Valgfrihet i morgen

Foreldrenes og de ansattes mulighet til å velge den barnehageplassen eller den arbeidsplassen som best dekker barnets eller den ansattes behov, har vært viktig for utviklingen av sektoren. Dette vil fortsatt være viktig fremover.

Ved siden av plasser nok til alle, maksimalpris på foreldrebetaling og likebehandling av kommunale og private barnehager, har foreldrenes mulighet til å velge gjort norske barnehager til en suksesshistorie.

Både private og kommunale barnehager har høy tilfredshet, høyere enn noe annen del av utdanningsløpet og høyere enn tilfredsheten med barnehagetilbudet i våre naboland ^{vii}.

Den norske barnehagesektoren består av et unikt mangfold der to av tre profilbarnehager er private ^{viii}.

Private barnehager bidrar med minst like god kvalitet, et mye større mangfold, men til en lavere kostnad for felleskapet enn om kommunen skulle drevet alle barnehager selv ^{ix}.

Suksesshistorien om den norske barnehagen må leve videre, til det beste for barna, foreldrene, ansatte, eierne og samfunnet for øvrig.

Det kan kun skje ved at foreldrene selv velger barnehage til sine barn.

Videre lesning om valgfrihet

[Opinionsundersøkelse: 8 av 10 mener foreldrene skal avgjøre hvilken barnehage barna skal gå i | PBL](#)

[Sterk støtte til likebehandling og valgfrihet blant lokale politikere | PBL](#)

[Debattinnlegg: Regjeringen vil svekke foreldrenes rett til å velge barnehage | PBL](#)

[Slår alarm: Dette kan ha vært foreldrenes siste frie barnehagevalg | PBL](#)

[Nytt PBL-notat: Likebehandling av barn og barnehager må ligge til grunn når regelverket for private barnehager skal endres | PBL](#)

[PBL-podden – podkast om barnehager](#)