



Hvordan forplikte private barnehager i kommunens helhetlige oppvekstpolitikk?

2019

KS

OPPDRAGSGIVER: KS

RAPPORT NR: R1020617

RAPPORTENS TITTEL: Hvordan forplikte private barnehager i kommunens helhetlige oppvekstpolitikk?

ANSVARLIG KONSULENT: Bjørn A Brox

KVALITETSSIKRET AV: Marit Brochmann

FOTOGRAFI I RAPPORT: AdobeStock

DATO: 08.08.2019

Forord

Denne rapporten er skrevet av Agenda Kaupang på oppdrag av Kommunesektorens Organisasjon (KS). Oppdraget er å drøfte mulige endringer av regelverket for å gi kommunene bedre forutsetninger for å gjennomføre en helhetlig oppvekst- og utdanningspolitikk.

Datagrunnlaget i undersøkelsen er intervjuer med en rekke kommunale ledere på ulikt nivå og i ulike tjenester i seks kommuner våren 2019. De seks kommunene er Drammen, Kristiansand, Bergen, Fjell, Os og Bømlo. Vi takker så mye for at kommunene ville sette av tid til å være med i prosjektet. Vi vil også takke prosjektgruppen i KS for nyttige innspill og god oppfølging. Rådmannsutvalget i Hordaland har vært referansegruppe for prosjektet og bidratt med nyttige kommentarer.

Arbeidet er gjort av Marit Brochmann, Eilin Ekeland og Bjørn A Brox i Agenda Kaupang AS. Alle konklusjoner står for Agenda Kaupangs regning.

Stabekk 8.8.2019

Agenda Kaupang AS

Innhold

1	Sammendrag	4
2	Mandat og metode	6
2.1	<i>Mandat</i>	6
2.2	<i>Metode</i>	8
3	Reglene for styring av private leverandører av kommunale tjenester	10
3.1	<i>Styring av private barnehager</i>	10
3.2	<i>Private barnehagers samarbeid med andre kommunale tjenester</i>	12
3.3	<i>Styring av private leverandører i kommunal tjenesteyting</i>	12
4	Kommunenes erfaring med private barnehager	14
5	Mulige endringer i regelverket	19
5.1	<i>Høyere minstekrav gjennom lovene</i>	19
5.2	<i>Større fullmakter til kommunene</i>	20
5.3	<i>Styring gjennom kontrakter</i>	20
5.4	<i>Kombinasjon av flere løsninger</i>	21
6	Høyere minstekrav til barnehagetjenesten	22
6.1	<i>Mer konkrete krav til tverrfaglig samarbeid</i>	22
6.2	<i>Minstekrav til lekeareal</i>	23
6.3	<i>Vedtektenes regler om prioritert opptak skal ikke gå foran barnehageloven</i>	24
6.4	<i>Krav om årlig foreldreundersøkelse eller tilstandsrapport</i>	24
6.5	<i>Økonomiske sanksjoner hvis kvalitetskrav brytes</i>	25
7	Større fullmakter til kommunene	27
7.1	<i>Pålegge deltakelse i tverrfaglig samarbeid</i>	27
7.2	<i>Pålegge deltakelse i satsinger vedtatt av kommunestyret</i>	27
7.3	<i>Pålegge foreldreundersøkelser</i>	28
7.4	<i>Pålegge rutiner for kartlegging og testing av språk m.m.</i>	28
7.5	<i>Tidsbegrenset godkjenning av barnehager</i>	29
7.6	<i>Ikke tilskudd for barn fra andre kommuner</i>	30
7.7	<i>Ikke tilskudd for barn uten rett til plass</i>	31
7.8	<i>Rett til å trekke tilskudd hvis barnehagen ikke følger pålegg</i>	32
8	Styring gjennom kontrakter	33
8.1	<i>Modell med anbud</i>	33
8.2	<i>Modell med fritt brukervalg</i>	34

1 Sammendrag

Gjennom folkehelseloven og ulike særlover har kommunene ansvar for å sørge for et godt oppvekstmiljø for innbyggerne. Denne rapporten drøfter regelverket som styrer kommunenes evne til å få til gode oppvekstmiljøer, også for barn i private barnehager. Rapporten er en mulighetsstudie. Den presenterer og drøfter mulige endringer i regelverket.

Kommunene har et stort ansvar for å sikre at barn og unge får en trygg og god oppvekst. Gode oppvekstvilkår er viktig både med tanke på barna selv, og ut fra samfunnsøkonomiske hensyn. Det er viktig at flest mulig bidrar i samfunnet. Mange kommunale tjenester må samarbeide for å få til dette. Det gjelder barnevernet, forebyggende helse, sosialtjenesten, pedagogisk-psykologisk tjeneste og grunnskolen og barnehagen. Dette er tjenester som er organisert i ulike sektorer i kommunen, som styres av ulike lovverk, og som gjerne jobber med ulike metoder og arbeidsformer. For å kunne gjennomføre en helhetlig oppvekstpolitikk er kommunene avhengig av at tjenesteapparatet lykkes med å jobbe sammen på tvers av tradisjonelle sektorbarrierer.

Barnehagene har en viktig rolle i en helhetlig oppvekstpolitikk. Tidlig innsats er både et kommunalt og et nasjonalt satsingsområde. Det kommunale tjenesteapparatet må samarbeide tett med skoler og barnehager. Klarer kommunene å få til dette samarbeidet med private barnehager? Trenger kommunene bedre virkemidler for å få med de private barnehagene i arbeidet med et godt oppvekstmiljø?

Kommunen har tilsynsansvar for private barnehager som lokal barnehagemyndighet. Tidligere undersøkelser har vist at den lokale barnehagemyndigheten er underlagt uklare regler og er utstyrt med svake virkemidler. Kommunene styrer private barnehager ved bruk av «overtalelse, sjarm og gulrøtter» (Agenda Kaupang 2015). Kommunene godkjenner oppstart av private barnehager, men har lite innflytelse over barnehagene utover dette. Samarbeidet mellom private barnehager og det øvrige kommunale tjenesteapparatet er ikke tidligere undersøkt, så vidt vi vet.

Dagens regelverk for offentlig styring av private leverandører av kommunale tjenester varierer mye fra den ene kommunale tjenesten til den andre. Når det gjelder private grunnskoler er det staten som godkjenner, finansierer og har tilsyn med driften. Når det gjelder tekniske tjenester, sykehjem og hjemmetjenester er det få lovregler om godkjenning eller finansiering. Kommunene bestemmer fritt om tjenesten skal leveres i egen regi eller kjøpes inn, hvor mye den skal koste og hvor lenge kontrakten skal vare. Barnehagetjenester og fastlegetjenester kommer i en mellomstilling. Kommunen godkjenner oppstart, men har liten innflytelse over driften og kan ikke ombestemme seg. Variasjonen mellom tjenestene gjør det rimelig å spørre seg om barnehagetjenester kan kjøpes inn til kommunene på andre måter enn i dag.

Problemstillingene er undersøkt gjennom studier av regelverket for ulike kommunale tjenester og intervjuer i seks kommuner: Drammen, Kristiansand, Bergen, Os, Fjell og Bømlo. Intervjuene viser at:

- ▶ Kommunene er stort sett fornøyd med samarbeidet med private barnehager, også når det gjelder barnevern og forebyggende helse.
- ▶ Ambisjonene for tverrfaglig samarbeid og tidlig innsats varierer fra kommune til kommune. Alle kommunene er opptatt av tidlig innsats, men innsatsen er ikke like tverrfaglig i alle kommuner. Noen kommuner hemmes av tette skott mellom oppvekstsektoren og helse og sosial.
- ▶ Noen private barnehager faller utenfor samarbeidet i alle de undersøkte kommunene.
- ▶ I områder med konkurranse i barnehagemarkedet øker interessen for kommunens arbeid med tjenesteutvikling.

Rapporten peker på tre mulige veier å gå, hvis regelverket som styrer private barnehager skal gi kommunene større mulighet til å inkludere private barnehager i sitt helhetlige arbeid for barn under opplæringspliktig alder:

- ▶ øke minstekravet til tjenestene ved å endre særlovene. Dette er den mest vanlige måten å styre tjenestekvalitet på i velferdstjenestene.
- ▶ gi større fullmakter til kommunene som barnehagemyndighet. Dette vil gi mer variasjon og sterkere lokalpolitisk styring av tjenesten.
- ▶ styre gjennom kontrakter, slik man gjør i pleie og omsorg og tekniske tjenester

De tre retningene utelukker ikke hverandre. De kompletterer hverandre. Større fullmakter til kommunene gir åpning for å stille krav ut over minstekravene. Kontrakter kan forenkle administrasjonen av tilbudet.

Hoveddelen av rapporten er drøfting av 15 mulige regelendringer:

Høyere minstekrav gjennom lovene

- ▶ Mer konkrete krav til tverrfaglig samarbeid.
- ▶ Minstekrav til lekeareal. Gjøre om den statlige veilederen til lov eller forskrift.
- ▶ Vedtektenes regler om prioritert opptak skal ikke gå foran barnehageloven.
- ▶ Krav om årlig foreldreundersøkelse eller tilstandsrapport.
- ▶ Økonomiske sanksjoner hvis kvalitetskrav brytes

Større fullmakter til kommunene

- ▶ Rett til å pålegge deltakelse i tverrfaglig samarbeid
- ▶ Rett til å pålegge deltakelse i satsinger vedtatt av kommunestyret
- ▶ Rett til å pålegge foreldreundersøkelser.
- ▶ Rett til å pålegge rutiner for kartlegging og testing av språk m.m.
- ▶ Tidsbegrenset godkjenning av barnehager.
- ▶ Ikke tilskudd for barn fra andre kommuner.
- ▶ Ikke tilskudd for barn uten rett til plass
- ▶ Rett til å trekke tilskudd hvis barnehagen ikke følger pålegg.

Styring gjennom kontrakter

- ▶ Modell med anbud.
- ▶ Modell med fritt brukervalg.

I kapittel 2-4 beskrives problemstillingene, regelverket og dagens praksis mer detaljert. I kapittel 5-8 drøftes ulike nye regler, på grunnlag av tidligere undersøkelser, Agenda Kaupangs erfaringer med temaet og tilbakemeldinger fra kommunene i intervjuene.

2 Mandat og metode

2.1 Mandat

Dette er en mulighetsstudie. Oppgaven har vært å drøfte mulige endringer i regelverket for å gi kommunene større evne til å gjennomføre en helhetlig oppvekstpolitikk. Hvordan skal kommunene i større grad sikre et helhetlig tilbud til barn i private barnehager?

Prosjektet har ikke hatt som formål å kartlegge kommunenes arbeidsmetoder eller praksis, men å drøfte mulige endringer i regelverket. Hovedfokus har vært overordnet strategisk og faglig samarbeid, ikke samarbeid om enkeltsaker.

Tidligere undersøkelser viser at nåværende regelverk gir kommunene begrenset mulighet til å forplikte private barnehager til deltakelse i tiltak, satsinger eller kompetanseheving. Dette er blant annet dokumentert i rapporten «Kommunene som barnehagemyndighet» (Agenda Kaupang 2015). Rapporten konkluderer med at kommunene som lokal barnehagemyndighet må forholde seg til uklare regler og svake virkemidler. Samarbeidet med private barnehager er basert på «overtalelse, sjarm og gulrøtter».

Prosjektet «Kommunene som barnehagemyndighet» var avgrenset til barnehagefaglige spørsmål. I dette nye prosjektet ser vi på samarbeidet mellom private barnehager og alle kommunale tjenester. Gode oppvekstvilkår er viktig både med tanke på barna og de unge selv, og deres tilknytning- og bidrag til samfunnet i voksen alder, og det er hensiktsmessig ut fra et samfunnsøkonomisk ståsted at flest mulig deltar og bidrar i samfunnet. En rekke kommunale tjenester er involvert for å bidra til nettopp dette. Det gjelder barnevernet, forebyggende helse, sosialtjenestene, pedagogisk-psykologisk tjeneste, grunnskolen og barnehagen.

Lov om folkehelsearbeid kom i 2012 og tydeliggjør kommunenes ansvar for å fremme helse og forebygge sykdom¹. Kommunene skal etter denne loven både ha oversikt over faktorer som virker inn på helsen til kommunens innbyggere, og iverksette tiltak. Dette kan blant annet omfatte tiltak knyttet til oppvekst- og levekårsforhold som bolig, utdanning, arbeid og inntekt, fysiske og sosiale miljøer, fysisk aktivitet, ernæring, skader og ulykker, tobakksbruk og alkohol- og annen rusmiddelbruk. Kommunen skal også medvirke til at helsemessige hensyn blir ivaretatt av andre myndigheter og virksomheter. Medvirkning skal skje blant annet gjennom råd, uttalelser, samarbeid og deltagelse i planlegging. Kommunen skal legge til rette for samarbeid med frivillig sektor.

Lov om barnevernstjenester pålegger kommunen å sikre at ingen barn lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling². Ansvar et omhandler både å iverksette forebyggende tiltak og sette inn tiltak for utsatte barn. Barnevernet skal samarbeide med andre virksomheter. Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester har tilsvarende formuleringer³. Helsestasjonsvirksomhet samt habiliteringsarbeid er konkrete tilbud rettet mot barn og unge som kommunen er pålagt å ha. Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen har som formål å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet. Den pålegger kommunene å ha ulike tiltak for å sikre dette, og skal også bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud.⁴

Innenfor arbeidet med å sikre et godt oppvekstmiljø og tilby tjenester til barn, unge og familier er det stadig tydeligere vektlegging fra statlig nivå av å sikre helhetlige og godt tilpassede tjenester.

¹ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2011-06-24-29>

² <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-07-17-100>

³ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2011-06-24-30>

⁴ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-12-18-131>

Barn og unge skal i hovedsak tas vare på innenfor allmenne og godt tilpassede tjenester, og dersom det oppstår behov hos barn som går utover det som kan dekkes gjennom det ordinære tilbudet, for eksempel i skoler og barnehager, er det viktig at hjelpeinnsatsen settes inn tidlig, og er godt koordinert på tvers av aktuelle tjenester. Dette begrunnes både utfra hensynet til dem det gjelder, og utfra et samfunnsøkonomisk perspektiv (Meld. St. 21 (2016–2017)).⁵ En sentral forutsetning for å lykkes med gode samordnede tjenester, som både ivaretar helhet og individuelle behov hos barn og deres familier, er godt, tverrfaglig samarbeid på tvers av tjenester. Dette vektlegges i økende grad, både fra statlig hold og via andre sentrale aktører (for eksempel gjennom Barnevernreformens⁶, KS-programmet ABSOLUTT⁷, Meld. St. 21 (2016–2017), ny stortingsmelding om tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage og skole (kommer høsten 2019⁸) og det statlige 0-24-samarbeidet⁹ mv.). Nåværende regjering var også tydelig på dette i sin politiske plattform fra Granavolden, 2019:¹⁰

Regjeringen vil styrke tidlig innsats, forebyggende tiltak og støtte som legger til rette for at flest mulig barn kan vokse opp i sin familie og sitt nærmiljø. Alle etater som jobber inn mot barnefamilier må koordinere innsatsen og samarbeide bedre om å gi et helhetlig tilbud (...). Regjeringen vil bygge sin politikk for familievern rundt prinsippet om forebyggende arbeid og tidlig innsats for å sikre gode oppvekstvilkår.

Dette innebærer at kommunene, og de kommunale tjenestene, må bygge ned tradisjonelle sektorbarrierer. Tjenestene må lykkes i å samarbeide på tvers, ikke bare i enkeltsaker, men mer systematisk, og rettet mot alle kommunens barn. Innenfor barnehageområdet gir dette dermed kommunene en ekstra utfordring. Dersom kommunene skal nå alle kommunens barn med godt kvalitetsarbeid, og forebyggende tidlig innsats som ledd i å lykkes med en helhetlig oppvekstpolitikk, er de avhengige av at de lykkes med å inkludere alle barnehager, uavhengig av eierform.

Samarbeidet mellom private barnehager og andre kommunale tjenester er ikke kartlagt tidligere, så vidt vi kjenner til. Vi har derfor brukt noe tid i prosjektet på å kartlegge dette samarbeidet, for å finne ut om problemstillingene som er aktuelle for samarbeidet om barnehagetjenesten også er aktuelle i de andre tjenestene.

Regelverket som styrer kapasiteten i barnehagetjenesten er den delen av regelverket knyttet til barnehagedrift og -styring som kommunene vi har besøkt har vært mest opptatt av. Som lokal barnehagemyndighet skal kommunen sørge for gode barnehageplasser (tilsynsansvaret i barnehagelovens §16) til de søkerne som har krav på plass (rett til plass §12). At kommunen klarer å sørge for barnehageplasser er et kvalitetskrav i seg selv. Kapasiteten må tilpasses behovet fra år til år. Kommunen må klare å forutsi kapasiteten i de private barnehagene. Erfaringen er at dette kan være vanskelig, fordi private barnehager kan ta opp barn uten rett til plass, barn fra andre kommuner, og ikke trenger å benytte den godkjente kapasiteten (Agenda Kaupang 2015). Kontroll med kapasiteten i barnehagesektoren er en del av arbeidet med en helhetlig oppvekstpolitikk. For det første er det slik at dersom en skal ha helhetlige tjenester, må det være et tilbud om barnehage til alle barn i kommunen. Dagens regelverk gjør det svært vanskelig for kommunene å forutsi eller styre kapasiteten i de de private barnehagene.

⁵ Meld. St. 21 (2016–2017) Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen

⁶ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-73-l-20162017/id2546056/>

⁷ <https://www.ks.no/fagomrader/barn-og-unge/absolutt/>

⁸ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ny-stortingsmelding/id2603216/>

⁹ <http://www.0-24-samarbeidet.no/>

¹⁰ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id2626036/>

2.2 Metode

Hovedgrepet i undersøkelsen er å drøfte hypoteser om mulige regelendringer til diskusjon med beslutningstakere og fagfolk i kommunene. Flere av problemstillingene og mulige løsninger bygger på funnene i rapporten «Kommunene som barnehagemyndighet».

Samarbeidet mellom private barnehager og skole, barnevern og helse var ikke tema i «Kommunene som barnehagemyndighet». Her bygger problemer og mulige løsninger på Agenda Kaupangs arbeid med tverrfaglig arbeid i kommunene de siste årene, og på det som har framkommet under intervjuene.

Problemstillingene er undersøkt ved dokumentstudier og intervjuer i seks kommuner. Intervjuene har vært gjennomført i løpet av en dag i hver kommune. Mulige regelverksendringer ble drøftet med ulike nivåer og tjenester i kommunene:

- ▶ Politisk ledelse (ordfører og/eller komiteleder for oppvekst/ byråd for oppvekst)
- ▶ Strategisk ledelse (rådmann eller kommunalsjef)
- ▶ Tjenesteledere (barnehage, skole, barnevern, forebyggende helse, PPT)
- ▶ Fagfolk i barnehagetjenesten (lokal barnehagemyndighet, sektorøkonom)

Bergen, Drammen, Kristiansand, Os, Fjell og Bømlo har bidratt med erfaringer og drøftet mulige endringer i regelverket.

Intervjuene la opp til å innhente kommunenes egne forslag til regelendringer. Intervjuene startet med åpne spørsmål om hvordan samarbeidet med private barnehager fungerte, hvilke satsinger kommunen hadde, og hvilke endringer i regelverket kommunene selv kunne tenke seg. Deretter la intervjuerne selv fram hypoteser om mulige regelendringer. Intervjuguiden er lagt ved rapporten.

Erfaringen fra intervjuene er at kommunene er opptatt av å få til godt samarbeid med barnehagene innenfor det eksisterende regelverket, og i mindre grad har diskutert og drøftet hvilke eventuelle regelendringer som trengs. Mange av informantene hadde få konkrete egne forslag til hvilke regelendringer som kunne vært hensiktsmessige. Det var heller ikke alle som hadde kommentarer til de alternative forslagene til endringer som ble presentert av intervjuerne fra Agenda Kaupang. I stor grad er det derfor Agenda Kaupangs egne forslag og argumenter som framkommer i rapporten.

Vi har forsøkt å angi hvilke tilbakemeldinger vi fikk fra informantene. Mulige regelendringer er i stor grad hentet fra rapporten «Kommunene som barnehagemyndighet».

Et hovedinntrykk fra intervjuene er at spørsmålet om kapasitet i barnehagetjenesten opptar kommunene like mye som kvaliteten i det tverrfaglige arbeidet rundt barn og unge. Vi har derfor tatt inn kapasitetshåndteringen som et tema i rapporten. Spørsmål om beregning av tilskudd til private barnehager var bevisst holdt utenfor intervjuene, men kom opp i flere kommuner.

Intervjukommunene er kommuner av forskjellig størrelse og med forskjellig politisk flertall. Alle kommunene har større andel private barnehager enn landsgjennomsnittet.

Bergen, Drammen og Kristiansand er store kommuner med stor kompetanse, mange private barnehager og stor erfaring med å samarbeid med private barnehager. Disse tre kommunene var også med i prosjektet «Kommunene som barnehagemyndighet». Drammen og Kristiansand har gjort seg bemerket på nasjonalt nivå for sine utviklingsprosjekter i barnehagetjenesten. Drammen med integrering og Kristiansand med kvalitetsmåling. Bømlo har kun private barnehager.

Fjell og Os er vekstkommuner med stor andel private barnehager. Utgiftsbehovet pr. innbygger for barnehager er anslått til 121% i Os og 114% i Fjell i statsbudsjettet for 2019 (delkostnadsnøkkel for barnehage i inntektssystemet for kommunene). Behovet henger mest sammen med andelen barn i målgruppen 1–5 år. Vekstkommunene utfordres, siden de stadig må øke kapasiteten. Fakta om kommunene i undersøkelsen framgår av tabellen under.

Kommune	Kommunale barnehager 2018	Private barnehager 2018	Andel kommunale barnehager 2018	Kommunale plasser 2018	Private plasser 2018	Andel kommunale plasser 2018	Innbyggere 1.1.2019	Behov barnehage 2019
Landet	2695	3093	47 %	199 210	204 758	49 %	5 295 619	100 %
Drammen	24	38	39 %	2 261	2 787	45 %	68 713	97 %
Kristiansand	27	73	27 %	2 539	4 604	36 %	91 440	104 %
Bergen	75	186	29 %	6 841	15 787	30 %	279 792	103 %
Bømlo	0	8	0 %	-	1 001	0 %	11 902	106 %
Os	2	15	12 %	304	1 711	15 %	20 573	121 %
Fjell	11	18	38 %	1 047	1 253	46 %	25 725	114 %

Figur 1: Vektete plasser i kommunale og private barnehager i undersøkte kommuner. Kilde: SSB/ KOSTRA 2018 og KMD

3 Reglene for styring av private leverandører av kommunale tjenester

Kommunene i Norge har ansvar for å levere en lang rekke velferdstjenester til befolkningen. Kommunenes myndighet til å bestemme om tjenesten skal leveres i egen regi eller ved hjelp av private varierer mye fra tjeneste til tjeneste. I pleie og omsorg og i tekniske tjenester kan kommunen velge dette helt fritt. I grunnskolen er det staten som godkjenner og finansierer private skoler. Barnehagetjenesten og fastlegetjenesten ligger midt i mellom disse ytterpunktene.

Vi skal se nærmere på hvordan det offentlige styrer private leverandører av kommunale tjenester. Vi skal se på hvordan samarbeidet godkjennes, finansieres og avsluttes. Vi skal også se på kommunenes muligheter til å få til tverrfaglig samarbeid.

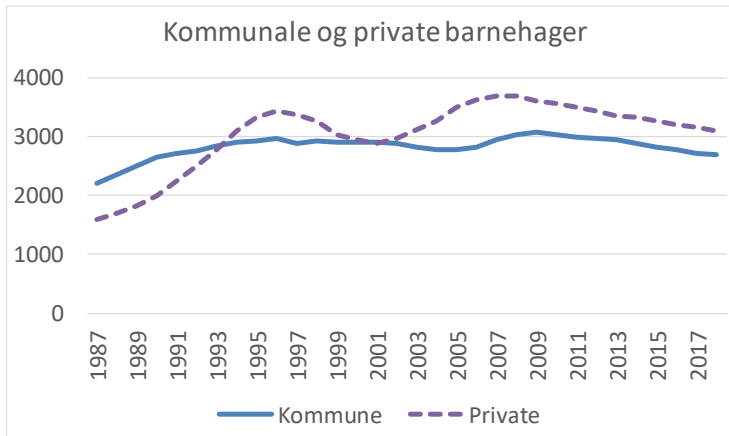
3.1 Styring av private barnehager

Inntil 2003 var det fri etablering av private barnehager, men fritt opp til kommunene om de ville gi tilskudd til disse barnehagene. Både kommunale og private barnehager fikk statstilskudd, men tilskuddet dekket ikke alle utgifter ved en normal barnehagedrift. Private barnehager var avhengige av ekstra finansiering. Noen kommuner gav tilskudd til private barnehager. Noen arbeidsgivere gav støtte til bedriftsbarnehager. Det var ingen makspris. Private barnehager kunne selv bestemme foreldrebetalingen. Nesten alle barnehagene var frittstående, eid av foreldre, menigheter eller bedrifter (Telemarkforskning 2018).

Ved barnehageforliket i 2003 kom det regler om makspris og krav om kommunalt tilskudd til private barnehager. Det politiske målet var full barnehagedekning så snart som mulig. Private barnehager fikk rett til minst 85 % av den offentlige støtten som ble gitt til kommunale barnehager. Det var fortsatt fri etableringsrett for private barnehager. På disse premisene økte antallet private barnehager fort.

I 2011 falt statstilskuddet bort. Barnehagesektoren ble rammefinansiert. Kommunene fikk ansvaret for å gi tilskudd til private barnehager, men kunne selv velge om de ville finansiere flere nye private barnehager. Reglene for tilskudd sier at private barnehager skal få «likeverdig økonomisk behandling» med kommunale barnehager. Det vil si samme tilskudd pr. barn som kommunale barnehager i hver enkelt kommune, på grunnlag av kommuneregnskapet. Reglene for tilskudd er blitt justert flere ganger siden 2011, for å sikre likebehandling av barnehager og for å unngå overfinansiering av private barnehager.

I dag er det omtrent 2.700 kommunale barnehager og 3.100 private (ikke-kommunale) barnehager. Halvparten av plassene er kommunale. Det har skjedd en rasjonalisering av bransjen de siste 15 årene. Det er blitt færre og større barnehager, både i kommunal og privat sektor. Det er ikke flere kommunale barnehager i dag enn det var i 1991. Den private barnehagesektoren var preget av gründere i 2005 (Telemarkforskning 2018). I dag har de kommersielle barnehagekjedene fått stor betydning. Halvparten av plassene i private barnehager er i en kjedebarnhage (Telemarkforskning 2018). Det har betydd en profesjonalisering av bransjen. Utviklingen av antall private og kommunale barnehager framgår av figuren under.



Figur 2: Private barnehager i Norge 1987–2019. Kilde: KOSTRA

Reglene for avvikling av private barnehager er ikke endret de siste 20 årene. Godkjenningen av en privat barnehage kan ikke trekkes tilbake. Godkjenning og tilsagn om tilskudd fra kommunen gir i prinsippet en evig rett til å drive barnehage.

Den kommunale barnehagemyndigheten kan og skal stenge barnehager som ikke drives på forsvarlig vis. Det er svært sjeldent barnehagemyndigheten stenger barnehager, enten midlertidig eller varig.

Inntil 2016 hadde ikke staten noen rolle som tilsyn for private barnehager. Fylkesmannen hadde bare tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet. Fra 2016 fikk fylkesmannen adgang til å drive tilsyn med enkeltbarnehager «i særlige tilfeller».

Den lokale barnehagemyndighetens muligheter til å styre opptaket og innholdet i private barnehager ble undersøkt i rapporten «Kommunene som barnehagemyndighet» (Agenda Kaupang 2015). Undersøkelsen viste at kommunene har liten styring:

- ▶ Opptak: Private barnehager kan selv definere opptakskriterier og ta opp hvilke barn de vil, så lenge de er under skolepliktig alder. De kan ta opp barn uten rett til plass (for små eller søkt for sent). De kan ta opp barn bosatt i andre kommuner. Dette gjør det vanskelig for kommunen å planlegge kapasiteten i tjenesten.
- ▶ Innhold: Kommunen har liten påvirkning på innholdet i tjenesten. Rammeplanens bestemmelser om innhold er vage. Det er ingen konkrete krav til resultater eller krav til metoder i arbeidet med tidlig innsats. Det er heller ikke krav om gjennomføring av brukerundersøkelser.
- ▶ Når kommunene som lokal barnehagemyndighet har forsøkt seg med skjønnsmessige avgjørelser, er de i stor grad blitt stoppet av tilsynsmyndigheter (fylkesmannen) eller rettsvesenet.

Vi kjenner ikke til forskning på samarbeidet mellom private barnehager og øvrige kommunale tjenester.

3.2 Private barnehagers samarbeid med andre kommunale tjenester

Rapporten «Kommunene som barnehagemyndighet» dreier seg om samarbeidet mellom lokal barnehagemyndighet og private barnehager, altså barnehagefaglige problemer. Tverrfaglig arbeid ble ikke undersøkt. I dette prosjektet er tverrfaglig arbeid et viktig tema. Har kommunene i dag virkemidler for å sikre samarbeid mellom private barnehager og barnevernet, forebyggende helse og PPT? Vi tenker da på samarbeid om kompetanse og rutiner, ikke arbeidet i enkeltsaker.

Lovverket i dag gir liten eller ingen mulighet for kommunene til å pålegge barnehagene å delta i utviklingsarbeid som kommunen ønsker å satse på. De kan heller ikke pålegge de private barnehagene å følge kommunale rutiner for eksempel tverrfaglig samarbeid og tidlig innsats. Barnehageloven pålegger barnehageansatte å melde bekymring til barnevernet. Det faller utenfor denne diskusjonen. Rammeplanen for barnehagene har en bestemmelse om at styrer skal sikre at det er innarbeidet rutiner for samarbeid med relevante institusjoner. Denne bestemmelsen gir ikke hjelpetjenestene noen myndighet til å pålegge barnehagene noen spesielle arbeidsmåter eller rutiner. Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester, barnevernsloven og sosialtjenesteloven inneholder ingen rett til å pålegge private barnehager rutiner for arbeidet sitt. Samarbeidet mellom private barnehager og helse- og sosialtjenestene i kommunen er således i stor grad basert på frivillighet, på samme måte som samarbeidet med barnehagemyndigheten.

3.3 Styring av private leverandører i kommunal tjenesteyting

Det er store forskjeller på regelverket for styring av private leverandører innen ulike kommunale tjenester.

- ▶ Grunnskole: Staten godkjenner private skoler, finansierer dem og kan stenge dem ved regelbrudd. Godkjennelsen gir varig rett til å drive privatskole. Kommunestyret har rett til å uttale seg om søknaden fra den private skolen. Kommunen må finansiere spesialundervisning og skole-skyss i de private grunnskolene i kommunen. Kommunen trekkes i rammetilskudd pr. elev i private skoler, for tiden omtrent 93.000 kroner pr. ordinær elev.
- ▶ Tjenester innen teknisk sektor: Kommunen vurderer fritt behovet for private tjenester. Kommunen kjøper inn private tjenester etter forretningsmessige vurderinger i henhold til reglene om offentlige anskaffelser. Det er ingen regler som begrenser kommunenes rett til å avslutte kontrakter og utføre tjenesten i egen regi.
- ▶ Pleie og omsorg: Kommunen vurderer behovet for private tjenester, på samme måte som i teknisk sektor. Kommunen kjøper inn private tjenester etter regler for offentlig anskaffelser. Det er bestemmelser i lov og forskrifter om kvalitet og kvalitetssikring av tjenester innen pleie og omsorg. Disse reglene er det leverandøren av tjenesten som har ansvaret for å overholde, men kommunen er ansvarlig for at tjenestene de kjøper er forsvarlige. Fylkesmannen fører tilsyn uavhengig om det er kommunen eller private som leverer tjenesten.
- ▶ Fastleger: Kommunen vurderer hvor mange fastleger som trengs. Kommunen kan inngå avtaler med selvstendig næringsdrivende leger eller ansette leger i kommunen. Inngår de avtaler, får fastlegene en fast sum pr. listepasient. Beløpet er bestemt på sentralt hold etter forhandlinger mellom staten, KS og Legeforeningen. Siden det er mangel på fastleger i mange kommuner, har noen kommuner sett seg nødt til å gi ekstra tilskudd i form av støtte til lokaler, hjelpepersonell etc. Avtale som fastlege gir i prinsippet tillatelse til å drive tjenesten til pensjonsalder. Kommunen kan ikke trekke tillatelsen tilbake, med mindre legen forsømmer sine oppgaver som fastlege («saklig grunn»). Staten kan trekke tilbake godkjenning som lege, dersom virksomheten drives uforsvarlig. Da faller avtalen med kommunen bort automatisk.
- ▶ Barnehage: Kommunen vurderer behovet for private barnehager, godkjenner barnehagene og finansierer dem etter statlige regler. Godkjennelsen gir varig rett til å drive barnehage, så lenge barnehagen drives forsvarlig. Kommunen kan stenge barnehager i alvorlige tilfeller. Det skjer svært sjelden.

Oversikten viser at reglene er svært ulike fra tjeneste til tjeneste. Innenfor teknisk og pleie og omsorg kan kommunene fritt bestemme om tjenestene skal utføres i egen regi eller av private. Innenfor grunnskolen har kommunene ingen myndighet over private leverandører. Barnehager og fastleger kommer i en mellomposisjon. Her har kommunen etableringskontroll, men svært liten innflytelse over den private leverandøren etter at godkjenning er gitt.

Det er ingen åpenbare, logiske årsaker til forskjellene mellom tjenestene. Det er vanskelig å se at behovet for statlig styring er større i oppvekstsektoren enn i pleie- og omsorgssektoren. Drift av private skoler eller barnehager er ikke mer innviklet eller mer alvorlig enn drift av sykehjem. Forskjellene mellom tjenestene kan antakelig bare forstås som historiske tilfeldigheter og politiske beslutninger. Reglene som styrer private barnehager kom i hovedsak gjennom barnehageforliket på Stortinget i 2003. Barnehageforliket var et bredt tverrpolitisk kompromiss med støtte fra SV til FRP. Private barnehager var viktig for å få til full barnehagedekning.

4 Kommunenes erfaring med private barnehager

Tidligere gjennomgang har vist at kommunene har liten styring med private barnehager, men at samarbeidet fungerer ganske godt likevel. De fleste private barnehager drives av seriøse fagfolk. Kommunen klarer å fremme sine målsettinger for barnehagetjenesten ved hjelp av «overtalelse, sjarm og gulrøtter» (Agenda Kaupang 2015).

I dette prosjektet har vi diskutert kommunenes erfaringer med samarbeid med private barnehager med et bredere siktemål. Klarer kommunene å få med de private barnehagene i sine tverrfaglige og overordnede satsinger for barn og unge?

Intervjuene vi har gjennomført med seks kommuner gir ikke noe representativt bilde av situasjonen i norske kommuner, men gir et bilde av variasjonen i ambisjoner, praksis og resultater.

Intervjuene viser:

- ▶ **Fornøyde kommuner:** Kommunene er stort sett fornøyd med samarbeidet med private barnehager, også når det gjelder samarbeidet med tjenestene innen helse og sosial. Den strategiske ledelsen er mest fornøyd med samarbeidet. Kommunene synes de i stor grad har klart å få med private barnehager i sine satsinger, på tross av svake virkemidler i dette arbeidet.
- ▶ **Ulike ambisjoner og ulik organisering:** Ambisjonene om utvikling av oppvekstmiljøet varierer fra kommune til kommune og fra tjeneste til tjeneste. De kommunene vi har intervjuet, har stort sett store ambisjoner om å lykkes med tverrfaglig samarbeid og tidlig innsats i barnehage og skole. De ulike tjenestene opplever at de samarbeider godt med private barnehager i enkelt saker i alle kommunene. I noen kommuner er det på tross av ambisjonene lite samarbeid mellom helse- og sosialtjenestene og private barnehager når det gjelder et mer helhetlig og systematisk arbeid med utvikling av oppvekstmiljøet. Disse kommunene er i en tidligere utviklingsfase i arbeidet med mer tverrfaglige og helhetlige satsinger innenfor oppvekst. Samarbeidet på systemnivå mellom helse- og sosial og oppvekst har dermed i større grad vært rettet mot de kommunale barnehagene, som er lettest tilgjengelige. I noen kommuner er det forholdsvis tette skott mellom oppvekstsektoren og helse og sosial. I disse kommunene er det i større grad intern organisering som hindrer et godt helhetlig samarbeid med private barnehager, ikke manglende juridiske virkemidler.
- ▶ **Variierende oppslutning:** Ingen av kommunene har lyktes i å få med alle private barnehager i satsingene sine. I alle kommunene er det en eller flere private barnehager som deltar lite (eller ingenting) i kommunens satsinger. Det er kun et mindretall av de private barnehagene som ikke vil, eller bare i begrenset grad vil, delta i samarbeidet. Manglende deltakelse betyr lite for de samlede resultatene, men det fører til merarbeid og viser at kommunen sitter med lite myndighet.
- ▶ **Rollekonflikter i den kommunale barnehageadministrasjonen** kan gjøre det vanskelig å drive utviklingsarbeid i private barnehager. Kommunen skal drive både veiledning for alle barnehager (som barnehagemyndighet) og utvikle sine egne barnehager (som konkurrent til de private). Det krever god rolleforståelse for å få dette til.
- ▶ **Konkurrerende temaer:** Kommunene bruker mye tid og energi på å styre kapasiteten i barnehagetjenesten og beregne tilskudd til private barnehager. Bedre regler for å styre kapasiteten i private barnehager er viktig for oppvekstpolitikken i flere av kommunene i prosjektet.

I det følgende går vi gjennom status for det tverrfaglige utviklingsarbeidet i private barnehager i de seks intervju-kommunene.

Kristiansand

Kommunens ledelse har over tid hatt et veldig godt forhold til private barnehager, men nå er forholdet mer betent som følge av manglende finansiering av bemanningsnormen. Politisk ledelse ser i liten grad behov for nye regler for å få til bedre samarbeid, siden man har klart seg så godt til nå. Administrasjonen mener i større grad at det er behov for mer styring, for å sikre at kommunen klarer å utvikle tjenestene og overholde lovpålagte forpliktelser.

Kristiansand har satsset mye ressurser de siste seks årene på det såkalte FLIK-prosjektet. Eksterne forskere har målt kvalitet i barnehager og grunnskoler tre ganger over fire år 2013–2017. Mellom målingene har det vært arbeidet med tiltak for å rette opp mangler. Kommunen mener prosjektet har lyktes i å redusere kvalitetsforskjellene mellom barnehagene. De aller fleste private barnehagene deltar i dette arbeidet. Kommunen har bidratt med ekstra ressurser til barnehagene for å få dem med, i form av frikjøp av ansatte og veiledningsressurser. Kristiansand har et godt samarbeid med PBK, som er den lokale foreningen av Private Barnehagers Landsforbund (PBL). Dette samarbeidet dreier seg mest om økonomi, mindre om innholdet i tjenesten. Politisk ledelse har engasjert seg i samarbeidet med private barnehager.

To Steiner-barnehager ville ikke være med i FLIK-prosjektet, fordi metodene i prosjektet ikke passet med Steiner-pedagogikken. Familiebarnehagene var ikke invitert inn. Utdanningsdirektoratets foreldreundersøkelse blir gjennomført i kommunale barnehager, men ikke i alle private.

Kristiansand er en ganske sektorisert kommune. Utviklingsarbeidet i barnehagene har vært initiert av oppvekstavdelingen. Helse og sosial har ikke deltatt i dette arbeidet, og har ikke så tett samarbeid med de private barnehagene. Barnevernet jobber med å innføre metoden «Bedre tidlig innsats» (BTI) i kommunen, men har få deltakere fra private barnehager.

Bømlo

Bømlo har åtte private barnehager og ingen kommunale. Alt arbeidet med kvalitetsheving i barnehagetjenesten skjer med frivillige virkemidler. Kommunens strategiske ledelse er ganske fornøyd med samarbeidet med private barnehager, på tross av manglende virkemidler.

Bømlo prøver å se opplæringsløpet i sammenheng. Kommunens satsinger omfatter «Inkluderende barnehage/skolemiljø», «Språkkommune», «Tverrfaglig innsats for barn i risiko» (TIBIR) og «Bedre tidlig innsats» (BTI). Kommunen har kjøpt ansatte i private barnehager fri i deltidsstilling for å jobbe med utviklingsoppgavene. Arbeidet med BTI i skole og barnehage er ikke kommet så langt som ønskelig. Det er opprettet 10 logger for utsatte barn, mens behovet antakelig er mye større.

Kommunen har et godt samarbeid med barnehagene og de deltar på kommunale satsinger, men er avhengig av at det frivillige samarbeidet fungerer. Noen barnehager går foran, andre henger etter. Konkurransen mellom de private barnehagene bidrar til å øke interessen for kvalitetsutvikling, tror kommunen. Barnetallet i kommunen stagnerer, og det er overkapasitet på barnehageplasser. Kommunens strategiske ledelse ønsker større virkemidler i arbeidet med å sikre kvaliteten i tilbudet og få fart på tverrfaglig arbeid.

Bergen

Bergen har 73 kommunale og 186 private barnehager. 30 prosent av barnehageplassene er kommunale.

Den strategiske ledelsen i Bergen kommune er stort sett fornøyd med samarbeidet med private barnehager. Bergen har fått til et formalisert samarbeid med eierne av de private barnehagene. Et samarbeidsforum med kommunen, lokalforeningen av PBL og barnehagekjedene møtes fire ganger pr. år. Her prioriteres de viktigste satsingene for å øke kvaliteten i tjenesten. Forumet ledes av byråden for oppvekst. Det blir trukket frem fra flere at den tydelige topledelseforankringen av dette forumet er en suksessfaktor. Kommunens strategiske ledelse etterlyser bedre virkemidler for å sikre kvalitet og kapasitet i barnehagetjenesten i kommunen.

Bergen har flere pedagogiske satsinger som retter seg mot barnehagene i kommunen, blant annet en satsing på læringsmiljø som foregår i tett samarbeid med de private barnehagene. Satsingen innebærer bred kompetanseheving ved hjelp av statlige kompetansemidler på tvers av hele sektoren med vekt på å skape gode leke- og læringsmiljø. Kommunen har også en tidlig innsats-satsing som blant annet innebærer kompetanseheving for personalet i barnehager knyttet til å avdekke seksuelle overgrep. Kommunen jobber også systematisk med barnehager og skoler for å sikre gode overganger. Kommunen har en egenutviklet foreldreundersøkelse som benyttes i alle barnehager, også de private. Resultatene fra undersøkelsen analyseres og danner blant annet grunnlaget for kvalitetsutviklings- og kompetansetiltak som tilbys alle barnehagene.

Det har vært arrangert en årlig fagdag for inntil 2100 ansatte fra kommunale og private barnehager. Temaene på fagdagen er basert på analysene fra foreldreundersøkelsen. Kommunen tilbyr videre også ulike kurs og andre kompetansehevingstiltak, og har opprettet tverrfaglige team på tvers av hjelpetjenestene som jobber mot barn og unge på bydelsnivå, som det er opp til de private barnehagene om de vil delta på. Kommunen har et eget utviklingsprogram for sine egne barnehager i tillegg.

Bergen kommune har en felles plan for helsestasjons- og skolehelsetjenesten, psykisk helsearbeid for barn og unge og barnevernet i Bergen for perioden 2016–2026: «Bergens barn – byens fremtid». Planen har et tydelig fokus på forebygging og tidlig innsats. Samarbeid med skoler og barnehager er sentralt for å lykkes med planens intensjoner. Tjenestene innen helse og sosial prøver å nå de private barnehagene med sine satsinger. Helse og sosial har flere store satsinger innenfor tverrfaglig arbeid og tidlig innsats, men når mest ut til de kommunale barnehagene foreløpig.

Tre private barnehager er stengt på grunn av for dårlig kvalitet eller andre lovbrudd de siste årene (den ene la ned frivillig).

Bergen strever med å styre kapasiteten innenfor barnehagesektoren. Kommunen ønsker full barnehagedekning i hver bydel, men klarer ikke å styre dette. Det er overkapasitet i noen bydeler og underkapasitet i andre bydeler, spesielt gjelder det siste Indre by og Arna. Kommunen kan ikke legge ned eller flytte private barnehager, bare sine egne. Noen private barnehager utnytter ikke sin godkjente kapasitet.

Os

Os har to kommunale barnehager og 15 private. Bare en av sju barnehageplasser er kommunale. Ledelsen i Os kommune er i all hovedsak fornøyd med samarbeidet med private barnehager om kvalitetsutviklingen som skjer i barnehagesektoren i kommunen. Os kommune er en vekst-kommune, men de senere årene har antall barn i barnehage flatet noe ut. Kommunen oppfatter det slik at konkurransen i barnehagemarkedet gjør barnehagene interessert i å utvikle seg.

Os har mange satsinger i barnehagesektoren. Det er laget en kvalitetsplan for oppvekstområdet som inkluderer alle barnehager. Det blir årlig rapportert på status i tilstandsrapport for barnehage og skole. Kommunen har også en satsing mot mobbing og et prosjekt for å sikre gode overganger mellom barnehage og skole. Alle barnehagene inviteres med i dette utviklingsarbeidet. Alle barnehagene i kommunen er invitert med i programmet «De utrolige årene» (DUÅ) og alle deltar etter oppsatt plan. DUÅ er en del av kvalitetssatsingen på området og kommunen mener det har fungert. Det opplyses fra kommunen at det ikke har vært enklere å innføre DUÅ i de kommunale barnehagene enn i de private. Alle barnehagene gjennomfører foreldreundersøkelsen fra Utdanningsdirektoratet (Udir).

Kommunen har hatt konkrete utfordringer knyttet til én privat barnehage de siste årene. Denne barnehagen ble ikke invitert med i DUÅ-satsingen på grunn av manglende forutsetninger, men barnehagen ble fulgt opp gjennom rettleiing og tilsyn. Barnehagen har fått nye eiere og er med nå.

Kommunen opplyser at lokal barnehagemyndighet har tett kontakt med de private barnehagene og likestiller alle barnehagene i alt kvalitets- og utviklingsarbeid i sektoren. Strategisk og politisk ledelse engasjerer seg i arbeidet. Dette antas å bidra til godt samarbeid og gode resultater.

Fjell

Fjell har 11 kommunale og 16 private barnehager. Omtrent halvparten av barnehageplassene er kommunale. Fjell har valgt å beholde et stort antall kommunale barnehageplasser for at kommunen skal kunne være driveren i utviklingen av tjenesten. Kommuneledelsen er i hovedsak fornøyd med samarbeidet med private barnehager. Kommunen opplever at den private barnehagebransjen har blitt mer profesjonell de siste årene. Gründerne har solgt seg ut, kjedene har kjøpt seg inn. Kommunen opplever at dialogen med barnehagene handler om kvalitet og utvikling i større grad enn tidligere, da dialogen med de private i stor grad handlet om økonomi.

Kommunen har ulike satsinger rettet mot barnehagene i kommunen. Det er utarbeidet en felles kompetanseplan for alle barnehager, både kommunale og private. Programmet «De utrolige årene» (DUÅ) er implementert i barnehagene. Kommunen arrangerer jevnlig samlinger for alle barnehagene med ulike temaer knyttet til nasjonale satsinger («språkløype», «barn, kropp og seksualitet» mv.). Kommunen har gjennomført svømmekurs for alle kommunale barnehager, og tilbudt det samme gratis til alle de private. De aller fleste private barnehagene deltok.

Kommunen erfarer at det generelt er noe varierende oppslutning fra de private barnehagene om kommunens satsinger. Det varierer fra sak til sak hvilke barnehager som deltar. Kommunen selv anslår at i snitt er det omtrent en tredel av de private barnehagene som velger å ikke delta i satsingene og aktivitetene som iverksettes av kommunen. Det finnes barnehager som deltar lite. For eksempel blir det vist til at tre av de private barnehagene ikke ville delta i den felles gjennomføringen av foreldreundersøkelsen i kommunen for 2018. Det har aldri hendt at alle barnehagene har gjennomført foreldreundersøkelsen.

Fjell har utfordringer med å tilby barnehageplass til alle som har rett til plass. Antall innbyggere har vokst sterkt i mange år. Fjell har regulert kapasiteten de siste årene ved å legge ned og åpne avdelinger i de kommunale barnehagene. Det er vanskelig å forutsi kapasiteten i de private barnehagene. Når den nye bemanningsnormen kom i år, valgte noen private barnehager å holde plasser ledig i stedet for å øke bemanningen. En del barn fra Fjell tas opp i private barnehager i Bergen. Det har vært til hjelp for å holde full barnehagedekning i Fjell.

Drammen

Drammen har 24 kommunale barnehager og 38 private. Omtrent 45 % av barnehageplassene i Drammen er kommunale.

Den strategiske ledelsen i Drammen kommune er i all hovedsak fornøyd med samarbeidet med private barnehager. Politisk ledelse ser ikke behov for sterkere kommunal styring av de private barnehagene. Den høye andelen private barnehager i kommunen er en bevisst prioritering på bakgrunn av en antakelse om at konkurranse om barna fremmer kvalitet i barnehagetjenesten.

En av tre innbyggere i Drammen har innvandrerbakgrunn. Kommunen har satset målrettet i mange år for å sikre god integrering. Flere originale idéer har vært iverksatt i Drammen rettet mot barn og familier med minoritetsbakgrunn. Kommunens enhet for forebyggende helse gjennomfører for eksempel hjemmebesøk hos innvandrerfamilier med barn i barnehagealder som ikke har barna i barnehage, for å informere om barnehagetilbudet og «oppmuntre» til å søke barna inn i barnehagen. Kommunen tilbyr også gratis SFO og barnehage til lavinntektsfamilier. Idrettslag er engasjert for å få mer fysisk aktivitet i barnehagene og grunnskolen, og knytte barnehagene og skolene tettere til lokalsamfunnet. Kommunen har en felles kvalitetsplan, «Læringsløp Drammen», for skoler og barnehager. «Læringsløp Drammen» skal bidra til å sikre helhetlige læringsløp for kommunens barn, og bidra til å knytte barnehage og skole bedre sammen blant annet med tanke

på å lykkes med tidlig innsats og oppnå bedre resultater i grunnskolen. Private og kommunale barnehager inviteres inn i arbeid, tiltak og aktivitet som følger av «Læringsløp Drammen» på samme vis. Kommunen tilbyr veiledning og stimuleringsmidler til de private barnehagene for å få dem med i de kommunale satsingene.

Kommunen rapporterer at kommunale og private barnehager i all hovedsak deltar i like stor grad i arbeidet med kvalitetsheving og integrering. Det gjelder også arbeidet med «Tidlig inn» som drives av barnevernet. Det er et par private barnehager som har deltatt lite i arbeidet med kvalitetsutvikling. Prioriterte barnegrupper får plass i alle barnehagene, det er ikke slik at det kun er de kommunale barnehagene som tilbyr plasser til disse gruppene. Samtidig opplyser PPT at de har tettere kontakt med kommunale barnehager enn med private. Private barnehager i Drammen mangler en felles overbygning/forening.

5 Mulige endringer i regelverket

Vi har tidligere beskrevet forskjellene når det gjelder metoder for å styre private leverandører av kommunale tjenester.

Temaet i dette prosjektet er kommunens ansvar for å sørge for gode oppvekstvilkår for alle kommunens barn og unge, og under dette sørge for et godt barnehagetilbud. Hvordan kan regelverket eventuelt endres, for at kommunen bedre skal kunne sørge for et godt oppvekstmiljø, også for barn i private barnehager?

I dette kapitlet beskrives tre ulike veier å gå, dersom målet er sterkere kommunal styring av oppvekst- og utdanningssektoren. Man kan stille større minstekrav til tjenesten gjennom særlovene, man kan gi større fullmakter til kommunen som barnehagemyndighet, eller man kan gå over til å styre gjennom kontrakter. I kapittel 6, 7 og 8 drøfter vi konkrete tiltak i hver kategori.

De tre veiene som beskrives er ikke gjensidig utelukkende. Ulike løsninger kan benyttes sammen og komplettere hverandre.

5.1 Høyere minstekrav gjennom lovene

En løsning for å styre og gi retning til tjenestene som skal jobbe sammen med barn og unge, kan være å endre ulike særlover for å øke minstekravet til tjenestene. Klarere krav til tjenestene, både til barnehagene selv og til det øvrige tjenesteapparatet vil påvirke alle kommuner. Standardisering vil også kunne redusere noen administrative oppgaver hos den lokale barnehagemyndigheten. I dag er det for eksempel slik at uklare lovkrav og små fullmakter til å sanksjonere avvik kompliserer arbeidet med tilsyn og kvalitetsutvikling.

Endringer i særlovene er den vanlige måten å sikre kvalitet på i kommunale tjenester. Noen eksempler fra det siste året:

- ▶ Minstekrav til bemanning i barnehagene. Fra 1.8.2018 er det maksimalt 6 store eller 3 små barn pr. årsverk i ordinære barnehager. Stortinget oppfatter bemanningsfaktoren som en viktig kvalitetsfaktor i barnehagetjenesten.
- ▶ Minstekrav til pedagogisk bemanning i barnehagene. Fra 1.8.2018 var det maksimalt 7 små eller 14 store barn pr. årsverk pedagog i ordinære barnehager. Stortinget oppfatter pedagogtetthet som en viktig kvalitetsfaktor i barnehagetjenesten.
- ▶ Minstekrav til bemanning i grunnskolen. Fra 1.8.2018 er det maksimalt 16 elever pr. lærer i 1–4 trinn og 21 elever pr. lærer til ordinær undervisning i 5–10 trinn i grunnskolen. Kravet skjerpes til henholdsvis 15 og 20 fra 1.8. 2019. Stortinget oppfatter lærertetthet som en viktig kvalitetsfaktor i grunnskolen.
- ▶ Nye krav til rutiner for overgang mellom barnehage og skole/SFO. Fra 1.8. 2018 var det nye krav til rutiner, der ansvaret for god overgang er plassert hos skoleeier.

Felles for disse reglene er at Stortinget setter minimumskrav til tjenestene. Variasjonen mellom barnehagene blir mindre, på godt og på vondt. Muligheten til fleksibilitet og innovasjon blir mindre, når staten standardiserer. At man knytter bestemte krav til enkelttjenester kan også medføre at det blir mindre vektlegging av det tverrfaglige arbeidet. Kommunebudsjettene bindes opp.

Et eksempel: Før 2018 var det flere kommuner og private barnehager som eksperimenterte med andre bemanningsløsninger i barnehagene. Minstekravet til pedagogisk bemanning frem til 2018 var en pedagog for 18 store barn. De fleste barnehager hadde avdelinger 18 store barn (eller 9 små) med tre ansatte, derav en pedagog. Noen barnehager hadde i stedet avdelinger med 7 store eller 3,5 små barn pr. voksen, men med halvparten pedagoger (to pedagoger for en avdeling med 28 store barn). Denne modellen gav færre ansatte, men med større kompetanse. Driften ble billigere. Slike forsøk knyttet til gruppestørrelser og bemanning vil ikke lenger være lovlige.

5.2 Større fullmakter til kommunene

En alternativ, eller supplerende, tankegang til å endre særlovene, er å gi større fullmakter til kommunene. Kommunene har ansvaret for å sikre en helhetlig oppvekstpolitikk. Kommunene skal tilby barnehageplasser til innbyggerne og sikre kvaliteten på tilbudet gjennom rollen som lokal barnehagemyndighet.

Når kommunene har fått myndighetsansvaret, kan det argumenteres for at dette også bør følges av en fullmakt til å utforme oppgaven i samsvar med lokalpolitiske prioriteringer. Kommunene er ikke underleverandører til staten, de er selvstendige og politisk styrte organisasjoner. Kommuneleien krever at kommunen utarbeider en samlet plan for hele virksomheten, men friheten hva gjelder retning, mål og prioriteringer er stor (§ 5). Kommunen har gjennom folkehelseloven fått ansvaret for å fremme befolkningens folkehelse, men med friheter til å utforme dette innenfor de virkemidler kommunen er tillagt (§ 4).

Lovverket er fullt av kompromisser mellom ønsket om likeverdighet i velferdstjenestene og ønsket om kommunalt selvstyre. Kommunen har fått mye ansvar som lokal barnehagemyndighet. Barnehageloven legger flere skjønnsmessige beslutninger til den lokale barnehagemyndigheten. Samtidig har tidligere undersøkelser vist at den lokale barnehagemyndigheten i praksis har små muligheter til å påvirke driften i de private barnehagene, både når det gjelder kapasitet, opptak og innhold (Agenda Kaupang 2015). Det kan ligge muligheter for å øke den samlede kvaliteten på kommunenes tjenester rettet mot barn ved å gi mer reell makt til kommunene som barnehagemyndighet og stimulere til lokalpolitiske satsinger ut over minstekravene.

I kapittel 7 ser vi på noen forslag til fullmakter som kan være til nytte i kommuner som har ambisjoner om å få til mer enn minstekravene i barnehagetjenesten.

5.3 Styring gjennom kontrakter

I barnehagesektoren har ikke kommunen kontrakter med de private barnehagene. Kommunene godkjenner barnehagen for et visst antall barnehageplasser/kvadratmeter lekeareal og bestemmer hvor mange plasser barnehagen maksimalt skal få tilskudd for (barnehager godkjent etter 2011). Deretter har den private barnehagen, i praksis, tilnærmet uoppsigelig rett til å levere barnehagetjenester og få tilskudd for dette. Prisen pr. plass styres av statens regler for beregning av tilskudd. Kommunen kan stenge barnehagen hvis den drives uforsvarlig, ellers ikke. Hvis kapasiteten er for stor, må barnehagene konkurrere om kundene. Kommunen kan ikke trekke tilbake en godkjenning eller tilskudd for å regulere kapasiteten. Kommunen kan kun regulere barnehagekapasiteten i kommunen ved å redusere kapasiteten i de kommunale barnehagene.

Vi har tidligere i rapporten beskrevet metodene for innkjøp av kommunale tjenester fra private leverandører innenfor pleie og omsorg (PLO) og tekniske tjenester. Det er helt opp til kommunestyret å avgjøre om slike tjenester skal leveres i egenregi eller kjøpes inn fra private leverandører. Innkjøpene skjer etter reglene om offentlige innkjøp, og de private leverandørenes rettigheter og plikter reguleres i avtaleinngåelsen. De private blir underleverandører til kommunen. Private sykehjem kan ikke styre inntaket av pasienter. Det gjør den kommunale bestillerenheten/vedtakskontoret. Priser avtales på fritt grunnlag mellom kjøper og selger.

I tekniske tjenester kjøper kommunene en stor andel av tjenestene inn fra private (bygging og vedlikehold av bygg og anlegg, veidrift). I PLO er det noe innkjøp av tjenester fra private, mest innenfor sykehjem og praktisk bistand.

I tekniske tjenester skjer alle innkjøp i prinsippet etter anbud. Kommuner velger leverandør etter en sammenligning av kvalitet og pris i konkurrerende tilbud. I PLO er det to hovedvarianter av kontrakter. Sykehjemstjenester kjøpes inn etter anbud. Kommunen lyser ut kontrakter med mer eller mindre fast volum over en periode på 4–7 år. Praktisk bistand kan kjøpes inn etter anbud eller

som fritt brukervalg. Ved fritt brukervalg konkurrerer godkjente leverandører om brukerne, og tilbyder får betalt pr. tjeneste de leverer.

Forretningsmessige avtaler med private barnehager vil stille partene i en helt annen stilling enn i dag. Kommunens styringsrett vil bli tydeligere, slik den er i tekniske tjenester og pleie og omsorg. Kommuner vil på en forretningsmessig måte kunne stille krav til tjenesten ut over lovens minstekrav. Kontrakter vil ha en tidsbegrenset varighet.

Barnehagetjenester kan antakelig kjøpes inn etter anbud eller fritt brukervalg på samme måte som tjenester innen pleie og omsorg. I så fall må en rekke rettigheter for private barnehager tas bort i lovverket. Reglene om beregning av tilskudd må tas bort, slik at prisen kan fastsettes på fritt grunnlag i markedet. Regelverket for avtalene vil være reglene for offentlige innkjøp, slik det er i teknisk og pleie og omsorg. Kvalitetskravene til leveransen settes i kontrakten.

Man kan ikke regne med at dagens private barnehager vil være interessert i innføring av kontrakter. Det vil bety økt konkurranse i markedet og dermed representere en betydelig usikkerhet for eksisterende private barnehager. De store investeringene i bygninger gjør risikoen høyere enn i pleie- og omsorgssektoren. Dette er et argument for langsiktige kontrakter.

5.4 Kombinasjon av flere løsninger

I kapittel 5.1 til 5.3 har vi beskrevet tre ulike veier å gå for å styrke kommunens mulighet til å jobbe for å heve kvaliteten på det samlede barnehagetilbudet i kommunene. Høyere minstekrav til tjenesten, fullmakter til kommunene og styring med kontrakter er ikke løsninger som står i motsetning til hverandre. De kompletterer hverandre:

- ▶ Gjennom særlovene kan Stortinget sikre minstekravet til den tjenesten kommunen skal sørge for.
- ▶ Gjennom å gi fullmakter til kommunen som barnehagemyndighet kan Stortinget åpne for større variasjon i tjenesten og stimulere til utviklingsarbeid. Kommuner med høyere ambisjoner kan gis anledning til å stille krav ut over lovens minstekrav.
- ▶ Gjennom styring med kontrakter kan kommunene forenkle saksbehandlingen og effektivisere driften. Kontraktene må utformes innenfor gjeldende regelverk for offentlige innkjøp og lovkrav til barnehagedrift.

6 Høyere minstekrav til barnehagetjenesten

Statlige minstekrav gjennom særlovgivningen er den vanligste måten å øke kvaliteten i velferdstjenestene på. Dette kan være en metode for å sikre at alle barnehager skal inkluderes i kommunens helhetlige oppvekstpolitikk. Lovfesting av spesifikke minstekrav til deltakelse i kvalitetsarbeid, lokale satsinger eller tverrfaglig samarbeid vil kunne tydeliggjøre ansvarsforholdene. Enklere og klarere regler om opptak i barnehagene kan bidra til å frigjøre kapasitet til arbeid med kvalitetsutvikling.

6.1 Mer konkrete krav til tverrfaglig samarbeid

Dersom kommunene skal lykkes med å få gjennomført en helhetlig oppvekstpolitikk som når ut på en tilnærmet lik måte til alle barn, er det en forutsetning at de private barnehagene inkluderes i satsingene. I dag har kommunene ingen mulighet til å pålegge de private barnehagene dette.

Kommunen har ansvaret for kvalitetskontroll av barnehagetjenesten gjennom rollen som lokal barnehagemyndighet. Evnen til å fange opp og hjelpe barn med problemer er en viktig del av dette arbeidet. Kommunen har ansvaret for at styrkingstiltak tilbys, både til funksjonshemmede og til barn med lærevansker.

Tidlig og tverrfaglig innsats er blitt et stadig viktigere begrep i oppvekstsektoren de siste årene. For at kommunene skal lykkes godt med tidlig innsats, forutsetter det et godt samarbeid mellom barnehager, skoler og kommunens øvrige tjenesteapparat rettet mot barn. Kommunen er ansvarlig for å sikre at barn får den hjelpen de har behov for, og er den naturlige organisatoren av dette arbeidet, enten ved barnehagemyndigheten eller en annen hjelpetjeneste (barnevernet, helsestasjon, PPT). Vår erfaring er at kvaliteten på det tverrfaglige samarbeidet varierer mye fra kommune til kommune. Dette blir også bekreftet i noen grad gjennom intervjuene vi har gjennomført i dette prosjektet. Kommunene har jobbet ulikt med sine tverrfaglige satsinger innenfor oppvekstsektoren, og er også på ulike nivå når det gjelder hvor godt de lykkes i å samordne alle tjenester rettet mot barn og unge.

Lovgiver kan skjerpe kravene til tverrfaglig samarbeid ved å beskrive beste praksis og pålegge rutiner som skal legges til rette for og regulere dette arbeidet. Dette har lovgiver forsøkt i 2018, når det gjelder overgang mellom barnehage og skole. Det er laget regler for å få klarere rutiner og tydeligere plassering av ansvar. Ansvaret for å få samlet partene er plassert hos skoleeier. Skoleeier har ansvaret for å lage rutiner og kalle sammen til møter. Barnehager som avgir barn til skolen skal bidra. Det gjelder både grunnskolen og SFO. Reglene skal bidra til gode overganger og god sammenheng. De skal blant annet bidra til at skolene er forberedt på de lærevansker elevene har med seg til første klasse. Reglene kunne vært enda klarere. Rektors rolle er ikke tydelig beskrevet.

I barnehagesektoren kan man for eksempel pålegge kommunene å ha definerte rutiner for å følge opp barn med problemer, både på systemnivå (opplæring, kartleggingsrutiner mv.) og på individnivå (rutiner i den enkelte saken).

Tverrfaglig samarbeid og tidlig innsats har vært et sentralt tema i intervjuene. Vårt inntrykk er at alle intervju-kommunene prøver å få til tverrfaglig arbeid og tidlig innsats, men at noen er kommet lenger enn andre. Noen av informantene mente at lovregulering ikke vil løse utfordringene de står overfor. De mente at det tverrfaglige samarbeidet ble mest begrenset av mangelfullt samarbeid mellom de ulike kommunale hjelpeinstansene.

Informantene forteller at de private barnehagene ofte er svært interessert i å motta hjelp, og delta i tverrfaglige satsinger. De små og selvstendige barnehagene er mer interessert i å få hjelp enn kjedebarnhagene, som ofte har større kompetanse selv. Konkurransen mellom barnehagene er en drivkraft i dette arbeidet.

Samtidig ble det også pekt på i alle kommunene at det er noen barnehager som velger å stå utenfor felleskommunale satsinger. Flertallet av de private barnehagene deltar, men et mindretall i alle kommunen gjør ikke det.

6.2 Minstekrav til lekeareal

I dag er det ingen minstekrav til lekeareal i barnehager. Barnehageloven overlater til barnehagemyndigheten å vurdere dette når barnehagen godkjennes. Minstekravet til lekeareal skal framgå av barnehagenes vedtekter og rapporteres i årsmeldingene fra hver barnehage. De fleste barnehager følger den statlige veiledningen om minste lekeareal på 5,3 kvm for barn 0–2 år og 4 kvm for barn 3–5 år.

Lekearealet pr. barn er et tema i en helhetlig oppvekstpolitikk av to grunner:

- **Kvalitet:** Lekearealet pr. barn er et kriterium for kvalitet i barnehagen. Stort lekeareal gir bedre muligheter for varierte aktiviteter.
- **Etableringskontroll:** Etter 2011 gir kommunene tilsagn om tilskudd for et visst antall plasser i hver barnehage, på grunnlag av lekearealet i barnehagen. Lekearealet begrenser retten til tilskudd. Noen kommuner gir vedtak på grunnlag av kapasiteten barnehagen har til å ta imot barn over tre år (lekearealet delt på 4 kvm). Det er konflikter om beregning av kapasitet i private barnehager i en del kommuner.

81 prosent av norske ordinære barnehager fulgte den anbefalte arealnормen i 2018. 19 prosent av barnehagene hadde en lavere norm for barn over tre år eller barn under tre år i sine vedtekter. Blant private barnehager var det 23 % som fravek anbefalingen. Blant kommunale barnehager var det 14 %, se figuren under.

	Følger veilederen	Mindre areal enn anbefalt	Sum	Andel med mindre areal enn anbefalt
Kommunale	2244	378	2622	14 %
Private	1937	572	2509	23 %
Alle ordinære	4181	950	5131	19 %

Figur 3: Lekeareal i norske ordinære barnehager. Kilde: Udir, årsmeldingene for barnehagene 2018

Dagens regelverk er uklart. Hva er å anse som minstekrav til lekeareal for barn i barnehager i norske kommuner? Det er klart at utebarnehager trenger mindre lekeareal inne i barnehagen enn andre barnehager, men hva med de vanlige barnehagene? Noen private barnehager har forsøkt å endre kapasiteten sin ved å regulere ned lekearealet i vedtektene etter at barnehagen er godkjent. Har de da krav på tilskudd for flere barn? Dette er uklart for barnehager godkjent før 1.1.2011.

Det er alminnelig enighet om veilederens krav til lekeareal, så vidt vi forstår. Flere informanter trakk fram at kommunens oppgave som tilsynsmyndighet ville bli enklere, dersom den statlige veilederens anbefaling ble gjort til regel. Det ville også bli enklere å planlegge kapasiteten i tjenesten. En alternativ løsning vil være å gi kommunene adgang til å vedta minstekrav til lekeareal.

6.3 Vedtektenes regler om prioritert opptak skal ikke gå foran barnehageloven

Barnehageloven fastslår i § 13 at barn med funksjonshemninger og barn med barnevernsvedtak har fortrinnsrett ved opptak i barnehage. Det er kommunens ansvar å sørge for plass til disse barna. Loven sier samtidig i § 7 at private barnehager kan vedta egne opptakskriterier i sine vedtekter. Private barnehager kan vedta at andre grupper enn de prioriterte gruppene skal ha fortrinnsrett. Det kan være søsken eller medlemmer i en organisasjon/menighet. De prioriterte gruppene må i så fall få plass i kommunale barnehager.

For å få større grad av likebehandling mellom kommunale og private barnehager, og sikre funksjonshemmede og barnevernsbarn større rett til å velge barnehage, kunne barnehageloven slå fast at lovens prioriteringer gjelder i både kommunale og private barnehager. Altså at kommunale og private barnehager har samme plikt til å ta imot funksjonshemmede og barn med barnevernsvedtak.

Kommunene som barnehageeier opplever det som lite hensiktsmessig at private barnehager kan ta opp barn i henhold til sine egne regler i vedtektene, mens kommunene må følge reglene i barnehageloven. At de private barnehagene kan endre sine vedtekter om for eksempel opptak etter at de er godkjent, ble opplevd av flere av informantene vi har snakket med i dette prosjektet som lite tilfredsstillende.

Det er vanskelig å vurdere om dette problemet har stor praktisk betydning. Ingen av dem vi intervjuet, mente at private barnehager i deres kommune var motvillige til å ta imot funksjonshemmede eller barn med barnevernsvedtak.

6.4 Krav om årlig foreldreundersøkelse eller tilstandsrapport

Kommunene er lokal barnehagemyndighet, og har gjennom dette ansvaret for å sikre kvaliteten i tilbudet i alle barnehager i kommunen. Kommunen har myndighet og plikt til å stenge barnehager med for lav kvalitet. Dette skjer svært sjelden.

Det mangler gode indikatorer på kvalitet i barnehagetjenesten. Det er vanlig å skille mellom strukturkvalitet, prosesskvalitet og resultatkvalitet. Strukturkvalitet måler forutsetningene for en god tjeneste (input), mens resultatkvaliteten måler utbyttet for brukerne (output). Prosesskvalitet måler om jobben gjøres på riktig måte. Mye forskning i barnehagene dreier seg om sammenhengen mellom strukturkvalitet, prosesskvalitet (uavhengige variabler) og resultatkvalitet (avhengig variabel), målt ved ulike mål for kompetanse/ferdigheter hos barnet. Forskningen viser at kvaliteten varierer mye, også i norske barnehager. Forskerne antar at samspillet mellom barn og voksne i barnehagen er viktig for barnas utvikling, men funnene i ulike undersøkelser spriker (Løkken, Broekhuizen, Barnes, Moser, Bjørnstad 2018).

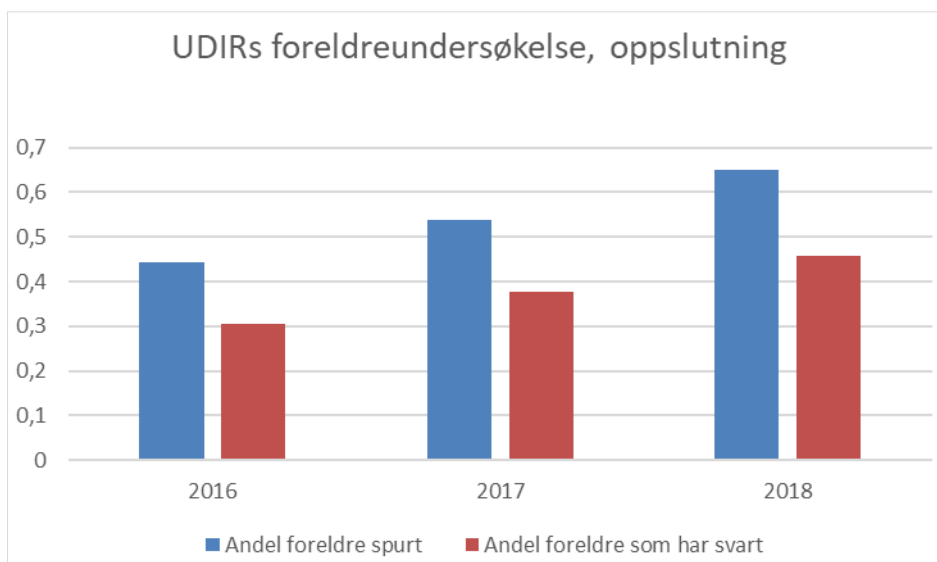
Det beste målet på kvalitet er resultatkvalitet. I barnehagetjenesten generelt mangler det data om barnas utbytte av tjenesten. Offentlig barnehagestatistikk inneholder bare data om strukturkvalitet. De viktigste indikatorene for strukturkvalitet er andelen ansatte med relevant utdanning, andelen dispensasjoner fra utdanningskravet, bemanningsfaktor og lekeareal pr. barn.

I grunnskolen får man til å måle resultatkvalitet. Der måles elevenes utbytte av undervisningen gjennom lovpålagte nasjonale prøver og eksamener. Man måler også elevenes trivsel gjennom elevundersøkelsen, som er lovpålagt å gjennomføre minst årlig, på 7. og 10. trinn på alle grunnskoler, men som kan gjennomføres både halvårlig og på alle trinn fra 5. og oppover.

Det er mulig å måle resultatkvalitet i barnehagene i større grad enn loven krever i dag. Kommunene kan for eksempel måle foreldrenes opplevelse av kvaliteten i barnehagetilbudet. Mange kommuner gjennomfører også slike undersøkelser, men disse undersøkelsene er frivillige.

Utdanningsdirektoratet (Udir) har de siste årene utviklet en nettbasert foreldreundersøkelse som oppfattes som dagens standard i de kommunene vi har intervjuet i dette prosjektet. I dag er det ikke lovpålagt med foreldreundersøkelser i noen barnehager.

Udirs undersøkelse har fått stort gjennomslag i markedet. I 2018 ble undersøkelsen sendt til 180.000 foreldre. Det dekker 65 % av alle barn i barnehage i Norge. 71 % svarte. Det vil si at foreldre til halvparten av barna i barnehagene har svart. Oppslutningen om undersøkelsen har økt mye siden 2016, se figuren under.



Figur 4: Oppslutning om Utdanningsdirektoratets foreldreundersøkelse i norske barnehager. Kilde: Udir

Kommunenes ansvar for kvalitetskontroll ville bli enklere, dersom alle barnehager var pålagt å gjennomføre en årlig foreldreundersøkelse. Dette kunne tas inn i barnehageloven, på samme måte som elevundersøkelsen er tatt inn i Opplæringsloven. Flere av informantene i vår undersøkelse prioriterte dette høyt, og var tydelige på at de gjerne skulle hatt muligheten til å pålegge alle barnehager å gjennomføre foreldreundersøkelser.

Alle kommunene vi intervjuet, bortsett fra Bergen, benytter Udirs foreldreundersøkelse. Kommunene oppfatter dette som den nye standarden i bransjen. Det varierer hvor stor andel av de private som gjennomfører denne undersøkelsen i de kommunene vi besøkte. Bergen kommune bruker en egenutviklet undersøkelse. I Os og Bergen gjennomførte alle barnehager foreldreundersøkelse i fjor.

6.5 Økonomiske sanksjoner hvis kvalitetskrav brytes

Kommunene har ansvaret for kvaliteten i det samlede barnehagetilbudet i kommunen, gjennom sin oppgave som lokal barnehagemyndighet. Kommunen skal kontrollere barnehagedriften og pålegge rettelser dersom det forekommer avvik fra myndighetskrav. Kommunen kan også stenge barnehager som ikke oppfyller minstekrav til virksomheten.

Tidligere undersøkelser har vist at kravene til kvalitet i barnehagene er uklare og at virkemidlene til barnehagemyndigheten er svake (Agenda Kaupang 2015). Kommunene mangler sanksjonsmuligheter mot mindre alvorlige brudd på lover og regler. I mange tilfeller er stenging en for sterk reaksjon. Stenging går direkte ut over brukerne av barnehagen.

Kommunene vi intervjuet, ønsker seg flere virkemidler, for eksempel økonomiske sanksjoner mot eier av barnehagen. I mange tilfeller drar eieren økonomisk fordel av redusert kvalitet. Det er åpenbart når det gjelder brudd på bemanningsreglene, som trer i kraft 1.9.2018. Det er eieren av

barnehagen som får gevinsten, dersom bemanningen på avdelingen settes lavere enn ett årsverk pr. 6 store barn (eller tre små). Det samme gjelder hvis fagstillinger besettes av ufaglærte på dispensasjon, eller hvis det settes av lite lekeareal i barnehagen. Dette betyr ikke at alle kvalitetsmangler har økonomisk motiv. Lav bemanning og lav kompetanse kan skyldes problemer med å rekruttere, eller ulike meninger om hva som er den beste løsningen.

Så vidt vi vet, er det ikke planlagt noen nye sanksjonstyper knyttet til reglene om minstebemanning i barnehagene. Det kan hende at bemanningsreglene kan gjøre det enklere å praktisere reglene om økonomisk tilsyn i barnehagelovens paragraf 14a. Kommuner som har gjennomført økonomisk tilsyn etter §14 a bokstav c (lav bemanning) har knyttet tilbakebetalingskrav til bemanningstettheten i barnehagen. Disse vedtakene har i stor grad blitt opprettholdt i klagesaksbehandling hos Fylkesmannen.

En mulig forbedring av kommunenes muligheter til kvalitetssikring av barnehagetjenesten, vil være å lage en regel om inndragelse av økonomiske gevinster ved brudd på kvalitetskravene til tjenesten.

Et problem med å innføre en slik regel, vil være å fastsette vesentlighetskrav til bruddet og beregne gevinsten for eier. Dette må antakelig fastsettes gjennom rettspraksis. Erfaringen med dagens regelverk er at retten lar tvilen komme den private barnehagen til gode. Nesodden kommune tapte i 2014 en sak i lagmannsretten mot noen private barnehager som fulgte skoleruten, i stedet for å holde åpent 48 uker i året. Forskjellen var ikke vesentlig, mente retten (Agenda Kaupang 2015).

Flere av våre informanter ønsket tydelige sanksjonsmuligheter overfor private barnehager, for eksempel økonomiske. De ønsket sanksjoner som ikke rammer brukerne, men eierne. Det oppleves imidlertid uklart hvordan man skal komme fram til beløpene.

7 Større fullmakter til kommunene

Større fullmakter til kommunen som lokal barnehagemyndighet kan være et alternativ eller supplement til mer detaljerte særlover. Under følger noen forslag til større fullmakter for kommunen i arbeidet med en helhetlig oppvekstpolitikk.

7.1 Pålegge deltakelse i tverrfaglig samarbeid

I kapittel 6 er det beskrevet et behov for tverrfaglig samarbeid for å få til tidlig innsats. Det gjelder samarbeid med både helsestasjoner, skole, PPT og barnevern. Barnehagestyrer er i dag pålagt å sikre rutiner for slikt samarbeid gjennom rammeplanen for barnehager, som har status som forskrift, men det er ikke tydelige føringer verken for barnehagene eller for de andre tjenestene når det gjelder hvordan slikt samarbeid skal organiseres og løses. Kapittel 6 drøfter muligheten for å lovfeste klarere rutiner for det tverrfaglige samarbeidet innenfor oppvekst, slik det er forsøkt i opplæringsloven og barnehageloven når det gjelder samarbeidet om overgang mellom barnehage og grunnskole/SFO.

En alternativ løsning til å lovfeste slike rutiner eller krav er å gi kommunene fullmakter til å kunne pålegge barnehagene å følge lokale rutiner eller krav. En slik fullmakt vil måtte basere seg på et felles lovlig minstekrav til alle kommuner, som åpner for lokale tilpasninger. Det tverrfaglige samarbeidet kan utformes på ulike måter med større eller mindre omfang. Det er ikke gitt hvilken instans i kommunen som er den naturlige til å koordinere dette arbeidet, og det kan også variere mellom kommuner basert på blant annet organisering og størrelse. Små kommuner kan antakelig løse oppgaven langt enklere enn store kommuner, siden det er færre personer innblandet. Informantene beskrev ulike ansvarsforhold for ulike tverrfaglige satsinger i sine kommuner i dag, og ansvaret kan også variere fra tiltak til tiltak..

7.2 Pålegge deltakelse i satsinger vedtatt av kommunestyret

Kommunene har fått sørge-for-ansvaret når det gjelder barnehagetilbudet i kommunene. Det vil si ansvaret for full barnehagedekning og tilstrekkelig kvalitet i tilbudet.

Vi har sett at kvalitetskravene i barnehageloven er uklare, ut over kravene til bemanning, kompetanse og bygg. Samtidig vet vi at kommunenes ambisjoner på barnehageområdet, og innenfor oppvekstfeltet generelt, varierer. Noen kommuner har satt seg mål om å bli Norges beste på barnehage. Dette har vært eksplisitte satsinger i Drammen og Sørumsund. Drammen og Kristiansand er eksempler på kommuner som har satt seg mål om sammenheng i opplæringsløpet fra barnehage, via grunnskole til videregående skole. FLIK-prosjektet i Kristiansand varte fra 2013 til 2017. Det omfattet alle barnehager og grunnskoler i kommunen, også private barnehager. Med dagens regler måtte kommuneadministrasjonen bruke «overtalelse og gulrøtter» for å få med de private barnehagene. 41 av 43 barnehager ble med. To private barnehager med Steinerpedagogikk valgte å ikke delta.

Kommunene med de største ambisjonene for oppvekstpolitikken kan derfor ha behov for å kunne stille krav ut over lovens minstekrav til barnehagetjenesten. Loven kan åpne for dette ved å gi en generell fullmakt til kommunestyret og/eller den kommunale barnehagemyndigheten. Likebehandling er en nødvendig forutsetning for en slik generell fullmakt. Krav ut over loven må gjelde alle barnehager, uavhengig av eier. En slik fullmakt vil for eksempel gi kommunen myndighet til å pålegge foreldreundersøkelser, så lenge dette gjelder alle barnehager, ikke bare de private barnehagene. Kommunens pålegg må finansieres over tilskuddene fra kommunen eller gjennomføres direkte av den lokale barnehagemyndigheten. Dagens regler for kommunale tilskudd er tilpasset en slik tankegang. Man må kunne anta at kostnadene vil være de samme for kommunale og private barnehager. Dagens tilskudsregler likebehandler private og kommunale barnehager i den enkelte

kommune. Så lenge de kommunale barnehagene klarer å gjennomføre påleggene, vil dagens tilskuddsregler gi akseptabel finansiering til de private. Hensikten med en slik fullmakt vil i alle tilfeller være at den enkelte kommunen i langt større grad enn i dag kan sikre at egne, lokale satsinger som skal rettes mot barn og unge i kommunen blir implementert i alle relevante tjenester, også i de private barnehagene.

Dette er en enkel regel, som dekker behovet for fleksible løsninger. Flere informanter støttet en slik tankegang.

7.3 Pålegge foreldreundersøkelser

Behovet for foreldreundersøkelser i barnehagesektoren er beskrevet i kapittel 6, der et forslag om en årlig, lovpålagt undersøkelse presenteres.

En alternativ løsning er å overlate beslutningen om å gjennomføre foreldreundersøkelser til kommunestyrene. Det vil si å gi kommunen myndighet til å pålegge foreldreundersøkelser i alle barnehagene i kommunen. Kommunestyret kan i så fall delegere slik myndighet til sektorutvalg eller administrasjon.

I dag er det uklart om kommunen har en slik myndighet. Man kan anta at kommunen har det i kraft av sin rolle som barnehagemyndighet. Os kommune i Hordaland antok at kommunen hadde en slik myndighet, og ønsket for noen år siden å gjennomføre en felles undersøkelse i alle barnehagene. Kommunens barnehagemyndighet ville sende nettbasert spørreskjema til alle foreldrene - også i de private barnehagene – på grunnlag av opplysningene i det felles opptakssystemet. Da kommunen kontaktet Fylkesmannen om saken, var beskjeden at det i beste fall var uklart om kommunen hadde en slik myndighet (Agenda Kaupang 2015).

Bergen kommune har klart å få alle barnehagene til å gjennomføre en egenutviklet brukerundersøkelse. Alle kommunene i vår undersøkelse ønsker en fullmakt til å pålegge årlige foreldreundersøkelser, siden det er så lite andre resultatindikatorer i barnehagetjenesten. Flertallet av barnehagene bruker i dag Udirs foreldreundersøkelse. Behovet for lokale tilpasninger er antakelig ikke særlig stort.

En fullmakt til kommunen kan gis i barnehageloven, som en del av beskrivelsen av barnehagemyndighetens oppgaver.

7.4 Pålegge rutiner for kartlegging og testing av språk m.m.

Barn med dårlig språkutvikling eller andre avvik må følges opp tidlig og vil kunne ha behov for hjelp fra flere ulike tjenester.

Det eksisterer ulike metoder for kartlegging av språkferdigheter og andre problemer blant barn i barnehagealder. Kommunene og de private barnehagekjedene har ikke alltid satsset på de samme metodene. Det er en fordel for det helhetlige arbeidet med barn og unge i den enkelte kommunen at alle barnehagene i kommunen bruker samme metoder og verktøy. Dette ble også påpekt av flere informanter i vår undersøkelse.

En mulighet er å overlate spørsmålet til kommunestyret. Vi vet at det er delte meninger om behovet for- og nytteverdien av- kartlegging. Da kan saken være egnet for lokale politiske prioriteringer. Kommunestyret kan få fullmakt til å pålegge kartleggingsrutiner i den enkelte kommunen. Det vil si å fastlegge både omfanget av kartlegging og metodene.

Metoder for kartlegging og utredning kan muligens også lovfestes, på lik linje med andre tiltak for å heve minstestandarden i tjenesten. I samtalene vi har hatt med kommunene i dette prosjektet, er det den lokale løsningen som anbefales. Et argument for lokale løsninger er at metoder endrer seg, og at endringene skjer stadig raskere. Det gjelder spesielt dataverktøyene. Derfor er det ikke så aktuelt å gå veien om Stortinget eller Udir for å vedta metoder i arbeidet med testing/kartlegging.

7.5 Tidsbegrenset godkjenning av barnehager

Kommunen som lokal barnehagemyndighet har etter barnehageloven ansvaret for å godkjenne barnehagen som pedagogisk virksomhet. Kommunen skal blant annet vurdere om bygget egner seg for drift av barnehage. Bygget skal i tillegg ha godkjenning etter reglene om miljørettet helsevern i skoler og barnehager, som omfatter arbeidsmiljø.

Når barnehagen er godkjent, er den i praksis godkjent for evig tid. Det er etter hva vi kan forstå, ikke hjemmel for kommunene til å stille nye krav i ettertid. Barnehagens godkjenning kommer bare opp som ny sak, dersom eier søker om utvidelse eller ombygging. Det er dessuten vanskelig å gripe inn, dersom lokaler over tid blir brukt på nye måter. For eksempel er det større krav til arbeidsplass for personalet i barnehager i dag enn det var for 20 år siden. I dagens lovverk fremstår det som uklart hvilken adgang kommunen har til å trekke tilbake godkjenningen for en barnehage etter barnehagelovens bestemmelser.

Det eneste eksemplet vi har funnet på tilbaketrekking av godkjenning, er et eksempel fra Troms, der Fylkesmannen krevde at Tromsø kommune godkjente alle barnehagene på nytt. Årsaken var ikke barnehagefaglige vurderinger, men at kommunen manglet dokumentasjon på tidligere godkjenninger (Agenda Kaupang 2015).

Konsekvensen av dagens regler er at det er mange barnehager med svært gamle godkjenninger. 40 prosent av godkjenningene er eldre enn 10 år. 8% av godkjenningene er eldre enn 20 år, se tabellen under.

Antall år siden siste godkjenning	Barn	Andel barn
Under 5 år	70 393	25 %
5-10 år	98 279	35 %
10-20 år	88 313	32 %
Over 20 år	21 593	8 %
Sum	278 578	100 %

Figur 5: Godkjenninger av norske barnehager, etter alder på siste godkjenning. Kilde: Udir, årsmeldinger for norske barnehager 2018.

I tilstøtende regelverk og lov om miljørettet helsevern i skoler og barnehager, er kommunens myndighet som håndhever av reglene gjort tydeligere. Kommunen kan trekke tilbake godkjenningen, jf. folkehelseslovens § 10. Kommunen kan til enhver tid stille nye krav i medhold av regelverket. Kommunen kan etter § 26 ilegge tvangsmulkt, hvis krav om retting ikke etterleves. Det er uklart om brudd på folkehelsesloven medfører at godkjenning etter barnehageloven kan trekkes tilbake.

Kommunenes adgang til å trekke tilbake godkjenning, og stille nye krav etter hvert som bransjen endres, kunne komme tydeligere fram i barnehageloven. Det hadde vært til hjelp for barnehagemyndighetens arbeid.

En mer radikal, men enklere regel ville være å gjøre godkjenningen tidsbegrenset, for eksempel 5 år eller 10 år. Da ville kommunens adgang til godkjenning etter oppdaterte kriterier være åpenbar.

Noen av våre informanter argumenterte mot en tidsbegrenset godkjenning fordi det krever oppfølging fra kommunene og at det skaper uforutsigbarhet for private barnehager. En tidsbegrenset godkjenning vil også gjelde alle kommunale barnehager. Kommunen vil måtte bruke ressurser på ny godkjenning av mange velfungerende barnehager. Dette kan være en u hensiktsmessig bruk av ressursene til barnehagemyndigheten. Dersom det skal etableres nye regimer for tidsbegrenset godkjenning av barnehager, vil det være viktig med rasjonelle og enkle rutiner for dokumentasjon og saksbehandling.

Et annet motargument mot en tidsbegrenset godkjenning er at rutinene for godkjenning etter barnehageloven og Forskrift for miljørettet helsevern i barnehage og skole¹¹ (hjemlet i folkehelse-loven) bør være mest mulig like. De to godkjennelsene kompletterer hverandre og skjer omtrent samtidig. Godkjennelsen etter folkehelse-loven er ikke tidsbegrenset.

7.6 Ikke tilskudd for barn fra andre kommuner

Kommunen har gjennom barnehageloven ansvaret for å sørge for barnehageplasser til alle barn bosatt i kommunen, som har rett til barnehageplass. I dagens regelverk kan private barnehager ta opp barn fra hvilken kommune de vil, så lenge barnehagen ikke bryter sine egne vedtekter. I prinsippet kan en privat barnehage bruke alle plassene på barn fra nabokommunen. Denne regelen gjør det vanskelig for kommuner med stor andel private barnehager å planlegge barnehagekapasiteten i kommunen. Vertskommunen risikerer at egne innbyggere ikke får plass i barnehagene i kommunen. Hjemkommunen risikerer å stå med mange ledige plasser, siden barna er tatt opp i barnehager i andre kommuner.

Regelen gjør det også vanskelig å styre økonomien i barnas hjemkommune. De private barnehagene har krav på tilskudd i barnas vertskommune. Vertskommunen sender regning til barnas hjemkommune. Hjemkommunen vet i prinsippet ikke hvor mange barn som er tatt opp i private barnehager i andre kommuner. Hjemkommunen får ikke vite dette før regningen fra vertskommunen kommer i posten. Det vil vanligvis være etter at kalenderåret er slutt, på grunnlag av barnetallet i årsmeldingene fra barnehagene 15.12.

I Bergensområdet har dette vært et problem. Bergen kommune er vertskommune for mange barn fra nabokommunene. Barnehager i randsonen mot Sotra fylles opp med barn fra Fjell. For Fjell kommune er dette greit i 2019, for kommunen strever med å skaffe full dekning i sin egen kommune. På den andre siden av byen kommer det barn fra Os. Os har opplevd å få store, uventede regninger fra Bergen kommune (Agenda Kaupang 2015).

I 2018 kjøpte norske kommuner plasser av hverandre for rundt 520 millioner kroner. Fjell betalte 10 millioner kroner, Os betalte 7 millioner kroner. Figuren under viser hvor mye kommunene vi intervjuet har betalt til andre kommuner og staten for kjøp av barnehageplasser siden ramme-finansieringen startet i 2011.

Kjøp av barnehageplasser fra andre enn private								
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Landet uten Oslo	393 888	460 432	454 934	496 144	501 865	527 707	524 107	520 237
Drammen	9 746	8 817	8 553	8 296	7 749	4 780	10 332	8 941
Kristiansand	2 121	1 425	1 364	1 081	1 293	865	1 052	2 189
Bergen	15 872	12 289	9 134	7 025	7 475	5 940	6 082	8 296
Bømlo	-	-	37	70	6	-	237	78
Os (Hordaland)	4 426	5 547	5 964	6 312	5 461	7 190	7 487	7 115
Fjell	8 937	9 571	5 049	5 738	5 753	7 529	8 110	10 450

Figur 6: Kjøp av barnehageplasser fra andre kommuner og staten. Tall i 1000 kroner. Kilde: KOSTRA, konsernregnskapet.

Vertskommunen kan ikke sende regning for barn tatt opp i kommunale barnehager. For å sende regning i slike tilfeller krever barnehageloven at det er inngått avtaler mellom kommunene. Dette er den samme regelen som gjelder i grunnskolen. I grunnskolen er problemet løst ved at kommunene inngår avtaler om opptak av barn fra hverandre. Vertskommunen kan ikke sende faktura til hjemkommunen uten en avtale. Slike avtaler inngås mange steder av praktiske årsaker.

¹¹ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/1995-12-01-928>

Kommunenes sørge-for-ansvar vil bli enklere, hvis private barnehager ble underlagt samme regelverk som kommunale barnehager. Det vil si at tilskudd for barn fra andre kommuner forutsetter en avtale mellom kommunene.

I dag definerer private barnehager selv sitt opptaksområde. Noen barnehager har definert en målgruppe på tvers av kommunegrensene. Det kan være situasjonen for menighetsbarnehager og bedriftsbarnehager. For disse barnehagene vil de foreslåtte reglene være uheldig og bryte med formålet til barnehagen.

7.7 Ikke tilskudd for barn uten rett til plass

Innbyggere har bare rett til barnehageplass hvis de er født innen 31.11 året før opptaket, og hvis de søker innen søknadsfristen for barnehageopptaket i mars. Etter dagens regelverk kan private barnehager ta opp barn uten rett til plass, og kreve tilskudd for disse barna. Det gjelder barn under ett år (født etter 1.12), og det gjelder barn som har søkt etter fristen for hovedopptaket i mars. I noen kommuner tas 10% av nullåringene opp i private barnehager. Dette gjør det vanskelig for kommunene å planlegge kapasiteten i barnehagetjenesten.

Opptaket av barn uten rett til plass gjør det også vanskelig å styre økonomien i barnehagetjenesten. Slike barn koster kommunene rundt 200.000 kroner pr. stykk i driftsutgifter, etter at foreldrebetalingen er trukket fra. Barn under ett år og tilflyttere fra andre kommuner vil ikke inngå i beregningen av rammetilskudd til barnehagedriften i kommunen. Disse barnehagebarna kan dermed utgjøre en betydelig merutgift som kommunene i utgangspunktet ikke er finansiert for.

Kommuner flest forsøker å begrense disse merutgiftene ved å ikke ta opp barn uten rett til plass i sine egne barnehager. Det er over dobbelt så mange barn under ett år i private barnehager som i kommunale barnehager.

Figuren under viser antall barn tatt opp uten rett til plass på grunn av alder høsten 2018. Altså barn født etter 30.11.2017. Det er ingen statistikk som viser hvor mange av barnehagebarna som søkte for sent. Figuren viser at det er mer enn dobbelt så stor andel slike barn i private barnehager (2,1%) som det er i kommunale barnehager (0,9%). Disse barna betyr en merutgift for kommunens barnehagetjeneste på rundt 840 millioner kroner på årsbasis.

Eier	Sum barn i barnehage	Barn uten rett til plass	Andel uten rett	Netto utgift estimat, mill kroner
Fylkeskommunal	18	-	0,0 %	-
Kommunal	139 154	1 285	0,9 %	257
Privat	138 668	2 889	2,1 %	578
Statlig	738	16	2,2 %	3
Totalsum	278 578	4 190	1,5 %	838

Figur 7: Barn uten rett til barnehageplass høsten 2018. Kilde: Udir, barnehagenes årsmeldinger.

Kommunenes sørge-for-ansvar og kommunens økonomistyring vil bli enklere, hvis private barnehager ble underlagt samme regler som kommunale barnehager. Det vil si at private barnehager mistet retten til å kreve tilskudd for barn uten rett til plass. Retten til tilskudd for slike barn vil i så fall kreve et kommunalt politisk vedtak om å ta opp barn ut over lovens krav i alle barnehager i kommunen. Det vil bety større rad av likebehandling av kommunale og private barnehager.

7.8 Rett til å trekke tilskudd hvis barnehagen ikke følger pålegg

Vi har sett i kapittel 6 at kommunen som lokal barnehagemyndighet mangler virkemidler for å sikre etterlevelse av kvalitetskravene. Den eneste håndfaste sanksjonen i dagens regelverk er å stenge barnehagen midlertidig eller permanent. I kapittel 6 ble det drøftet en lovfesting av økonomiske sanksjoner ved brudd på kvalitetskravene.

En alternativ løsning er å overlate saken til kommunene. Hvis kommunene får en større fullmakt til å stille krav til private barnehager, er det naturlig at det følger med sanksjoner. Krav om arbeidskrevende kartleggingsrutiner eller høyere bemanning enn loven krever, må bli fulgt opp med finansiering fra kommunens side. Det er naturlig at kommunene får mulighet til å inndra midlene, hvis de ikke brukes etter forutsetningen.

En slik generell regel må også gjelde for kommunale barnehager. Hva skal skje hvis kommunale barnehager ikke følger opp pålegg om høyere kvalitet? Det er ikke opplagt at kommunen kan ilegge økonomiske sanksjoner mot sine egne barnehager. Kommunen vil uansett måtte dekke utgiftene i sine egne barnehager. De kommunale barnehagene kan ikke gå konkurs, slik en privat barnehage kan. Det vil være avgjørende for tilliten til et slikt system at kommunen klarer å likebehandle barnehagene. Kommunen må ikke stille større krav enn kommunen selv klarer å overholde. En av informantene mente dette problemet måtte løses på en akseptabel måte, før en slik regel kunne iverksettes.

8 Styring gjennom kontrakter

8.1 Modell med anbud

Vi har sett i kapittel 5 at styringen av private leverandører skjer svært forskjellig i ulike kommunale tjenester. I pleie og omsorg og i teknisk sektor er anbud den vanligste metoden for å kjøpe tjenester fra private. Utover kvalitetskrav til innholdet i tjenestene, finnes det for eksempel ingen statlige regler for innkjøp av plasser i private sykehjem. Kommunene kjøper plasser når det passer dem, til den prisen markedet bestemmer. Kommunene kan sette kvalitetskrav utover de forskriftsfestede kravene, til tjenesten i anbudsutlysningen. Det kan gjelde bemanningsfaktor, krav til kompetanse eller prosesskrav (tidsfrister, rapporteringsrutiner).

I dag er det ikke mulig å kjøpe barnehagetjenester på denne måten. Private barnehager har rettigheter gitt direkte i barnehageloven. De har i praksis fått varige rettigheter med priser styrt av statlige regler. Det er svært vanskelig for kommunene å stille krav til kvalitet eller avslutte kontrakten. KS og PBL inngikk i 2011 en såkalt «mønsteravtale» om samarbeid mellom kommuner og private barnehager. Denne malen er blitt lite brukt. Private barnehager vil ikke frivillig gi fra seg rettigheter de har etter barnehageloven (Agenda Kaupang 2015).

Anbud i sykehjem betyr kontrakter over 4–7 år med et gitt volum. Kommunen kjøper et visst antall plasser til en avtalt pris. Prisen kan variere etter pleietyngde. Det er vanligvis slik at rehabiliteringsplasser med intensiv tverrfaglig oppfølging har høyere pris enn en langtidsplass med mindre ambisjoner om forbedring av pasientens tilstand. I Austevoll fikk Aleris i 2013 en avtale om drift av kommunens sykehjem med 52 plasser, der volumet var variabelt mellom 44 og 52 plasser. Kommunen måtte bestemme endringer av volumet med 3 måneders varsel. På den måten fordeles risikoen for overkapasitet mellom kjøper og selger. Kjøp av sykehjemstjenester med anbud ser ut til å fungere greit i norske kommuner. Kommunene kan uten problemer avslutte kontrakter ved brudd på avtalen. Oslo kommune brukte ikke lang tid på å avslutte kontrakten med Adecco etter at det ble avslørt brudd på arbeidsmiljøloven ved et av sykehjemmene for noen år siden.

Man kan tenke seg innkjøp av barnehageplasser etter samme metode. Kommunen bestiller plasser i private barnehager basert på prognoser for etterspørselen eller på basis av opptaket for kommende barnehageår. Volumet bør være variabelt, fordi etterspørselen varierer fra år til år etter størrelsen på barnekullene, flyttestrømmer og konjunkturer i arbeidsmarkedet.

Fordelen med anbud er at kommunen kan stille krav til kvalitet og styre bruken av private leverandører etter lokale behov. Det vil være lettere å få til felles rutiner i alle barnehager, når det kan avtales i en kontrakt. Det vil være mye enklere å sanksjonere brudd på avtalene, enten i form av oppheving av avtalen eller avtalte økonomiske sanksjoner. I dag må slike saker sendes som klagesaker til fylkesmannen. De kan deretter prøves for retten.

I kommunene vi intervjuet var dette en fremmed tankegang for de fleste av informantene. Naturlig nok, siden det ikke har vært vanlig å kjøpe inn barnehagetjenester på denne måten i norske kommuner (Oslo har gjort et forsøk). Samtidig ønsket flere av informantene seg en mulighet til å øke andelen kommunale barnehager fra dagens nivå. Dette vil kunne oppnås med styring etter kontrakter.

En viktig innvending mot kontraktstyring, som kom fram i intervjuene, er at kommunene må ha en metode for å erstatte/ overta barnehager, dersom man vil si opp kontrakten. I dag er nesten alle private barnehager eier av sine egne bygg. Dette skiller de private barnehagene fra de private sykehjemmene, som nesten alltid driver i kommunale bygg. Det er lett å erstatte en privat sykehjemsdriver med en annen. Både bygget og personalet vil følge med til den nye driveren, gjennom virksomhetsoverdragelse. Hvis en privat barnehage legges ned, er ikke bygget

automatisk tilgjengelig for en ny driver. Kommunen eller den nye driveren må kjøpe eller leie bygget, hvis man ikke har egnede lokaler for hånden. Eiendomsmassen i private barnehager er verdt mange penger. Kommunene vil ikke ha råd til å overta mange slike bygg.

I dag er private barnehager i en situasjon med tilnærmet uoppsigelige avtaler med kommunene. Flere av informantene pekte på at situasjonen blir uforutsigbar for de private driverne ved anbud og kontraktstyring. Det kan bli mindre interesse for å investere i barnehagedrift, når beslutninger skal tas med kortere tidshorisont. Det er kanskje riktig. Da må man, slik Agenda kaupang ser det, tenke på at i dag er det kommunene som lever med stor usikkerhet. Kommunene har ingen innflytelse over driftsplanene i private barnehager, når de først er godkjent. En privat barnehagedriver kan legge ned driften når som helst, uten noen krav til varslingsfrist. Han kan øke og redusere kapasitetsutnyttelsen slik han finner det for godt. Dette har kommunene vi intervjuet opplevd. I stedet for å bemanne opp som følge av bemanningskravene som kom i år, har enkelte private barnehager valgt å ta inn færre barn. De utnytter altså ikke den godkjente kapasiteten sin. Gjennom kontrakter vil kommunen kunne sikre en viss kapasitet i avtaleperioden. Det vil si en bedre fordeling av usikkerhet enn i dag.

Det er liten grunn til å tro at kommunene vil ta mange private barnehageplasser tilbake i egen regi hvis de fikk mulighet til det. Private barnehager sitter på mange flotte barnehagebygg, som kommunene ikke har råd til å kjøpe. Kontraktene vil først og fremst være et verktøy for å få til bedre styring av kvalitet og redusere de administrative kostnadene. Det vil gi lokalpolitikkerne mulighet til å styre barnehagesektoren mer enn de kan i dag.

8.2 Modell med fritt brukervalg

Fritt brukervalg er en variant av kontraktstyring. Kontrakter basert på fritt brukervalg brukes i dag i hjemmebaserte tjenester i pleie og omsorg. Fritt brukervalg gir ikke den private driveren automatisk inntekter fra kommunen. Fritt brukervalg gir bare den private driveren rett til å konkurrere i markedet for kommunale tjenester. I pleie og omsorg har denne ordningen vært mest i bruk når det gjelder praktisk bistand i hjemmet. Kommunene har klart å få dette systemet til å fungere uten statlig regulering. Det kan antakelig også fungere i barnehagesektoren.

Med fritt brukervalg må private interessenter melde sin interesse for å drive barnehage i kommunen og bli godkjent av den kommunale barnehagemyndigheten. De må forplikte seg på kvalitetskrav kommunen fastsetter. Det kan være krav som går ut over dagens regler i barnehageloven, for eksempel krav om økt kompetanse, kvalitetssikring eller å forplikte seg på å følge opp kommunens satsinger for å sikre gode oppvekstvilkår. Deretter vil foreldrenes prioritering av barnehager i opptaket bestemme hvilke inntekter hver enkelt barnehage skal få. I verste fall er det ingen som vil være i din barnehage. Da blir du uten inntekter og du må legge ned. Dette systemet minner mye om dagens forretningsmessige virkelighet i barnehagesektoren. Forskjellen er at kommunen kan stille klarere kvalitetskrav til de private barnehagene når de godkjennes. Godkjennelsen kan gjelde for en tidsavgrenset periode, for eksempel 5 år.

Forskjellen mellom anbud og fritt brukervalg, er at fritt brukervalg i større grad fremmer konkurransen i markedet. Halvparten av norske barnehager er kommunale. Barnehageloven stiller de samme minstekrav til private og kommunale barnehager. Med fritt brukervalg er det naturlig at kommunen stiller de samme krav til alle konkurrentene, også de kommunale barnehagene. Antakelig vil fritt brukervalg være en metode som egner seg for kommuner som ikke er opptatt av å beholde mange kommunale barnehager. Fritt brukervalg er mest egnet for kommuner som vil være bestiller av barnehagetjenester.

Våre informanter gav uttrykk for at også denne tilnærmingen var uvant. Det ble samtidig formidlet fra flere at dette fremsto som en mer aktuell modell enn en modell med anbud.

Referanser

Agenda Kaupang 2015: Kartlegging av kommunenes erfaringer med å praktisere regelverket om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i private barnehager. Rapport R9607, 2017.

Agenda Kaupang 2017: Økonomisk tilsyn med private barnehager. Rapport til Udir.

Løkken, Broekhuizen, Barnes, Moser, Bjørnstad 2018. Journal of Early Childhood Education Research, Issue 2 2018.

Telemarkforskning 2019: Lunder, Jo: En barnehagesektor i endring. TF-notat nr. 20/2019.

Intervjuguide: Kommunenes samarbeid med private barnehager

Temaer	Stikkord	Svar
Del 1: Erfaringer med dagens regelverk		
Samarbeider private barnehager godt med kommunen?	Bidrar de til å nå kommunens mål i sektoren?	
Hvilke satsinger har kommunen innenfor oppvekstsektoren?	Helhetlig oppvekstpolitikk, tidlig innsats	
Hvordan vurderer du samarbeidet med private barnehager når det gjelder:		
*Samarbeid med barnehagemyndigheten	Kvalitetskontroll	
* Samarbeid med grunnskolen og PPT	Overgang barnehage-skole, språk, sosial kompetanse	
* Samarbeid med helsetjenesten	Ernæring, motorisk utvikling	
* Samarbeid med NAV/integrering	Integrering av innvandrere	
* Samarbeid med barnevernet	Tidlig innsats i familier som sliter	
Del 2: Mulige alternative regler		
Er det behov for endringer i regelverket for å få bedre samarbeid med private barnehager?		
Hvilke endringer i lover og regler kan du tenke deg for å få med private barnehager i kommunale satsinger?		
<i>Hvordan vurderer du disse forslagene:</i>		
Klarere krav til samarbeid i de relevante særlovene, for eksempel opplæringsloven.	Pålegg om å være med i spesifikke satsinger. Hvilke lover? Hva skal skje hvis reglene brytes?	
Klarere fullmakter til kommunen om å stille krav til private barnehager.	Samme krav til private og kommunale barnehager. Hvilken fullmakt? Hva skal skje hvis reglene brytes?	
Fullmakt til kommunen om å avslutte avtaler med private barnehager	Bare tilskudd, hvis kommunen ønsker å bruke private utførere. Anbud eller fritt brukervalg. Slik private utførere håndteres i PLO i dag.	