



KS

Kommunene som barnehagemyndighet

Rapport

17.6.2015

Oppdragsgiver: Kommunenes organisasjon KS
Rapportnr.: R8954
Rapportens tittel: Kommunene som barnehagemyndighet
Ansvarlig konsulent: Bjørn Arthur Brox
Kvalitetssikret av: Odd Helgesen
Dato: 17.6.2015

Innhold

1	SAMMENDRAG	7
2	MANDAT OG METODE	9
	2.1 MANDAT	9
	2.2 METODE	10
3	KOMMUNENES ROLLER I BARNEHAGETJENESTEN	11
	3.1 PROBLEMSTILLINGER	11
	3.2 KOMMUNENES PRAKSIS	11
	3.3 MULIGE LØSNINGER	12
4	INNHALDSKVALITET	14
	4.1 PROBLEMSTILLINGER	14
	4.2 KOMMUNENES PRAKSIS	14
	4.3 MULIGE LØSNINGER	17
5	TILSYN	19
	5.1 PROBLEMSTILLINGER	19
	5.2 KOMMUNENES PRAKSIS	19
	5.3 MULIGE LØSNINGER	20
6	OPPTAK	22
	6.1 PROBLEMSTILLINGER	22
	6.2 KOMMUNENES PRAKSIS	22
	6.3 MULIGE LØSNINGER	23
7	GODKJENNING	24
	7.1 PROBLEMSTILLINGER	24
	7.2 KOMMUNENES PRAKSIS	24
	7.3 MULIGE LØSNINGER	26
8	STYRKINGSTILTAK	27
	8.1 PROBLEMSTILLINGER	27
	8.2 KOMMUNENES PRAKSIS	27
	8.3 MULIGE LØSNINGER	28
9	DISPENSASJONER	29
	9.1 PROBLEMSTILLINGER	29
	9.2 KOMMUNENES PRAKSIS	29
	9.3 MULIGE LØSNINGER	30
10	TILSKUDD OG KAPASITET	31
	10.1 PROBLEMSTILLINGER	31
	10.2 PRAKSIS I KOMMUNENE	31
	10.3 MULIGE LØSNINGER	33
11	STRATEGI FOR KVALITETSKONTROLL OG KVALITETSUTVIKLING	35
	11.1 KVALITETSKONTROLL	35

11.2	KVALITETSUTVIKLING	36
11.3	SAMMENHENGEN MELLOM KVALITETSKONTROLL OG -UTVIKLING	36
11.4	STATLIG STYRING AV BARNEHAGETJENESTEN	37

Forord

Denne rapporten er skrevet på oppdrag fra Kommunenes organisasjon KS og handler om erfaringene med kommunen som lokal barnehagemyndighet.

Kommunene har ansvar for å kontrollere om private og kommunale barnehager drives i tråd med barnehagelovens krav til kvalitet. KS ønsker å finne ut om barnehageloven gir kommunene tilstrekkelig virkemidler til å sikre tilstrekkelig kvalitet i barnehagetilbudet. For å svare på dette spørsmålet har vi intervjuet en rekke personer i 7 større kommuner.

Vi takker for godt samarbeid med prosjektgruppen i KS og kontaktpersonene i de 7 case-kommunene.

Fagansvarlig i KS har vært Katrine Teigen.

Kontaktpersoner i kommunene har vært:

- Bergen: Marianne Boge, seksjonsleder barnehage
- Drammen: Bjørg Fladeby, barnehagefaglig rådgiver
- Kristiansand: Gro Holte, barnehagefaglig rådgiver, teamleder for barnehagemyndigheten
- Os: Irene Ullensvang, barnehagefaglig rådgiver
- Sarpsborg: Else-Grete Mathisen, leder for enhet utvikling oppvekst
- Sørumsund: Anne Mari Færgestad, barnehagefaglig rådgiver
- Tromsø: Berit Vassmyr, barnehagefaglig rådgiver

Intervjuene er gjennomført i april og mai 2015. Alle konklusjoner står for Agenda Kaupangs regning.

Ansvarlig for prosjektet har vært Per Schanche og Bjørn Arthur Brox.

Stabekk, 17.6.2015

Agenda Kaupang AS

1 Sammendrag

Kommunen som lokal barnehagemyndighet har et stort ansvar for å sikre kvaliteten i barnehage-tilbudet, også i private barnehager.

I dette prosjektet har vi undersøkt kommunenes erfaringer med rollen som lokal barnehagemyndighet. Rapporten formidler synspunkter fra kommunene på hvordan den kommunale barnehagemyndigheten kan styrkes, spesielt i forhold til kvalitetsutvikling i private barnehager.

Drøftingen er ikke er begrenset av dagens barnehagelov. Rapporten drøfter forslag til endring av lov og regelverk i den grad dette legger begrensninger for å få til en positiv utvikling i tjenesten.

Rapporten går gjennom hele ansvarsområdet for barnehagemyndigheten. Kommunene har mange oppgaver som barnehagemyndighet:

- Godkjenning av barnehager
- Tilsyn med barnehagene
- Samordnet opptak
- Tildeling av styrkingstiltak
- Kvalitet i innholdet
- Beregning av tilskudd til private barnehager, inkludert lovpålagte rabatter
- Dispensasjoner fra utdanningskravet

God kvalitet i barnehage tilbudet oppnås når alle disse oppgavene gjennomføres på en god måte. Det er dessuten viktig at det er et tydelig skille mellom kommunen som barnehageeier og kommunen som lokal barnehagemyndighet.

Erfaringer og løsningsforslag er undersøkt ved intervjuer i syv utvalgte kommuner: Bergen, Kristiansand, Drammen, Tromsø, Sarpsborg, Os i Hordaland og Sørumsund. Dette er i hovedsak store kommuner med høye ambisjoner for kvalitet i barnehage tilbudet. Det disse kommunene ikke får til, kan man ikke regne med at mindre kommuner får til. Både styrere, barnehagemyndigheten, kommunens toppledelse og politisk ledelse er intervjuet.

Konklusjonen i rapporten er at barnehageloven ikke gir kommunene tilstrekkelige virkemidler til å sikre en akseptabel kvalitet i private barnehager. Det er to hovedgrunner:

- Det mangler håndfaste krav til kvalitet i barnehageloven og forskrifter til loven. Det er verken stilt krav til bemanning, bygninger, arbeidsmetoder eller rutiner for kvalitetskontroll. I den grad kommunene prøver å benytte skjønn, blir de stoppet av jurister.
- Det mangler realistiske virkemidler for å sikre etterlevelse av barnehagelovens krav til tjenesten. Kommunens eneste virkemiddel er stenging av barnehagen, og det passer bare i de mest alvorlige sakene.

Undersøkelsene viser at case-kommunene har meget høye ambisjoner om kvalitetsutvikling i barnehage tilbudet til innbyggerne. To av kommunene har målsettinger om at barnehage tilbudet skal bli «Norges beste». Flere av kommunene har vært med å bidra til mye kvalitetsutvikling i private barnehager de siste tre årene. Dette har ikke skjedd ved hjelp av barnehageloven, men i samarbeid med de private barnehagene. Virkemidlene har vært avtaler, sjarm og «gulrøtter». Kristiansand kommune har etter vår vurdering fått til mest. Kristiansand kommune driver for tiden detaljert kvalitetskontroll i hver enkelt private barnehage.

Alle kommunene ønsker mer styring over private barnehager. De opplever at det ikke er samsvar mellom kommunens ansvar og myndighet. Kommunene er mest opptatt av disse endringene i loven:

- Klarere minstekrav til kvalitet
- Rett til å pålegge felles kvalitetssikringstiltak (for eksempel brukerundersøkelse)
- Rett til å avkorte tilskudd ved uakseptabel/ulovlig lav kvalitet
- Kommunale/nasjonale regler om opptak bør gå foran barnehagens vedtekter
- Rett til å nekte tilskudd til barn uten rett til plass («nullåringene»)
- Tidsbegrenset godkjenning av barnehager

Det er stor usikkerhet i kommunene om utformingen av konkrete ordninger. Det er uenighet om hvor mye standardisering som er ønskelig. Noen informanter ønsker seg mer nasjonal styring av tjenesten, blant annet fordi det er en enklere løsning.

I kapitlene 3-10 går vi gjennom de ulike oppgavene til barnehagemyndigheten. Rapporten avsluttes med en oppsummering, der alternative overordnede strategier for å øke kvaliteten i barnehagene beskrives.

2 Mandat og metode

2.1 Mandat

Prosjektet har kartlagt kommunenes erfaringer med rollen som lokal barnehagemyndighet. KS har ønsket innspill fra kommunene på hvordan den kommunale barnehagemyndigheten kan styrkes, spesielt i forhold til kvalitetsutvikling i private barnehager.

Hypotesen til KS er at kommunene har for få virkemidler for å styre private barnehager. Det er vanskelig å stille krav, og det er få sanksjonsmuligheter ved brudd på lover og regler. Samtidig har kommunen som barnehagemyndighet et stort ansvar for å sikre kvaliteten i tilbudet til brukerne, også i private barnehager.

KS har vært spesielt opptatt av disse spørsmålene:

- Hvordan kan kommunene styrke sin rolle som barnehagemyndighet?
- Hva mener kommunene er rimelige krav å stille til private barnehager?
- Hvilke krav er det nødvendig å pålegge private barnehager for å utvikle det lokale barnehagetilbudet?

Diskusjonen i rapporten er ikke begrenset av dagens barnehagelov. KS har ønsket forslag til endring av lov og regelverk i den grad dagens regler legger begrensninger for å få til en positiv utvikling i tjenesten.

Rapporten går gjennom hele ansvarsområdet for barnehagemyndigheten. Kommunene har mange oppgaver som barnehagemyndighet:

- Godkjenning av nye barnehager og av endringer i eksisterende barnehager
- Tilsyn med barnehagene
- Samordnet opptak
- Tildeling av styrkingstiltak
- Veilede om kvalitet i innholdet
- Beregning av tilskudd til private barnehager, inkludert lovpålagte rabatter
- Godkjenne dispensasjoner fra utdanningskravet

God kvalitet i barnehagetilbudet betyr at alle oppgavene løses på en god måte. Det betyr blant annet:

- At det pedagogiske innholdet i barnehagen er i tråd med rammeplanen
- At nye barnehager har egnede lokaler og forsvarlige planer for driften
- At barnehagene drives etter loven og i henhold til godkjenningen den har fått
- At søkere med rett til plass får barnehageplass
- At barn med spesielle behov får den hjelpen de har krav på
- At det er færrest mulig dispensasjoner fra utdanningskravet
- At private barnehager blir behandlet likeverdig med kommunale

Hovedsaken i prosjektet er likevel det pedagogiske innholdet i barnehagen. Det er ambisjoner for økt kvalitet i innholdet i barnehagene som er utgangspunktet for prosjektet.

2.2 Metode

Det er foretatt intervjuer i 7 kommuner: Sørums, Kristiansand, Sarpsborg, Tromsø, Drammen, Os i Hordaland og Bergen. Fire av case-kommunen er blant de ti største kommunene i landet. Vi antar at det er de største kommunene som har mest kompetanse på barnehagetekniske spørsmål. Det som ikke de største kommunene får til, kan vi heller ikke regne med at kommuner flest får til. De fleste kommuner er mindre enn case-kommunene. De fleste kommuner har mindre kompetanse og mindre ressurser til utviklingsarbeid. Os og Sørums er middels store kommuner, som har markert seg med høye ambisjoner for barnehagekvalitet. Case-kommunene har mange private barnehager. I alle kommunene står private barnehager for mer enn halvparten av plassene, se tabellen under.

Tabell 1 Antall barnehager og fordelingen av plasser i case-kommunene 2014. Kilde: KOSTRA.

Kommune	Kommunale barnehager	Private barnehager	Sum barnehager	Andel private plasser
Sørums	6	13	19	67 %
Kristiansand	28	76	104	67 %
Sarpsborg	17	40	57	70 %
Tromsø	41	56	97	55 %
Drammen	24	40	64	52 %
Os	2	16	18	85 %
Bergen	78	178	256	70 %

Følgende personer er intervjuet i mellom en og tre timer:

- Barnehagemyndigheten (en eller flere personer)
- Kommunalsjef for oppvekst/utdanning
- Ordfører og/eller leder for oppvekstutvalg
- Styreere i kommunale barnehager (gruppe)

Intervjuene har vært semi-strukturerte. Intervjuguiden følger temaene/kapitlene i denne rapporten. Informantene er blitt spurt om hvordan dagens regelverk fungerer innenfor hvert tema. De er spurt om de har konkrete forslag til endringer i regelverket. De er blitt bedt om å ta stilling til de forslag til regelendring som fremkommer i rapporten. Intervjuene viser at mange av informantene har tenkt lite over alternative regler for håndtering av private barnehager. Rapporten er derfor utformet som kommentarer til forslag fremsatt av intervjuerne. Intervjuene er gjennomført i april og mai 2015.

I kapittel 3 ser vi på kommunens roller i barnehagetjenesten. Kapittel 4-10 gjennomgår kommunenes erfaringer med barnehagemyndighetens oppgaver og forslag til endring av barnehageloven. Kapittel 11 oppsummerer funnene og skisserer samlede strategier for kvalitetsutvikling.

3 Kommunenes roller i barnehagetjenesten

Kommunene har tre roller i barnehagetjenesten: barnehageeier, barnehagemyndighet og sørge-for-rollen.

Kommunene er for det første en stor *barnehageeier*. Omtrent halvparten av barnehageplassene drives av kommuner. Barnehagelovens kvalitetskrav retter seg primært mot barnehageeierne. Som barnehageeier har kommunen et selvstendig ansvar for å ha god kvalitet i tilbudet.

Kommunene er dessuten *lokal barnehagemyndighet* etter lov om barnehager. Den lokale barnehagemyndigheten har ansvar for kvalitetskontroll i både kommunale og private barnehager. Kommunen har ansvar for at alle barnehager drives «forsvarlig og lovlig». Kommunene må derfor skille mellom rollene som barnehageeier og barnehagemyndighet. Barnehagemyndigheten bør ha lengst mulig avstand til de kommunale barnehagene.

Til slutt: kommunene har et ansvar for å sørge for full barnehagedekning, det vil si barnehagetilbud til alle innbyggere over ett år. Dette er ikke en rolle for barnehagemyndigheten. Dette er en strategisk og politisk rolle. Kommunen må legge til rette for etablering av barnehager i takt med utvikling av folketallet i kommunen. Kommunen må ta stilling til om nye plasser skal drives i kommunal eller privat regi. Kommunen må sørge for at plassene står klar når behovet er der.

Sørge-for-rollen er viktig i dette prosjektet, i tillegg til rollen som barnehagemyndighet. Kommunens engasjement når det gjelder kvalitet i tilbudet ser ut til å springe ut fra sørge-for-ansvaret. Det er den politiske og administrative toppledelsens ønske om gode skoleresultater for innbyggerne som ligger bak prosjektene vi beskriver senere i rapporten. Det er den politiske og administrative toppledelsens ønske om et godt helhetlig utdanningssystem for sine innbyggere som ligger bak prosjektene vi beskriver senere i rapporten. Utviklingsarbeidet knyttes ofte sammen med tilsvarende tiltak i grunnskolen. Dette kan f.eks være tiltak som handler om sosial kompetanse eller tiltak som har mer faglig karakter. Det er et ønske om at alle barnehagene skal ha høy kvalitet, uavhengig av eierskap. Utviklingsprosjektene kan foregå ganske uavhengig av barnehagemyndighetens arbeid.

3.1 Problemstillinger

Kommunene er både barnehageeier og lokal barnehagemyndighet. Kommunene må klare å skille mellom disse to rollene. Klarer de det?

Fylkesmennene er opptatt av organiseringen av barnehagemyndigheten i sine tilsyn. Barnehagemyndigheten skal blant annet føre tilsyn med kommunens egne barnehager. Upartiskhet er avgjørende for å ivareta ansvaret som barnehagemyndighet. Det er avgjørende for å få tillit hos private barnehager. Jo mer myndighet samfunnet legger til den lokale barnehagemyndigheten, jo viktigere blir å sikre en uavhengig barnehagemyndighet.

3.2 Kommunenes praksis

Tidligere undersøkelser har vist at mange kommuner ikke har noe klart skille mellom myndighetsrollen og eier-rollen. I halvparten av kommunene er kommunale barnehager og barnehagemyndigheten organisert under samme leder. Fire av ti kommuner rapporterer at oppgavene utføres av de samme ansatte. Samtidig er det en tendens til at rollene skilles mer enn før (Rambøll 2012).

I dette prosjektet studerer vi de største kommunene i landet. Det er heller ikke noe veldig tydelig skille mellom barnehageeier og barnehagemyndighet i case-kommunene i vårt prosjekt. I seks av kommunene er barnehagemyndigheten organisert i staben til sektorsjefen for oppvekst/utdanning. I Sarpsborg, Drammen, Os, Kristiansand og Tromsø er kommunalsjefen direkte overordnet for både

barnehagemyndigheten og de kommunale barnehagene. Leder for barnehagemyndigheten i Kristiansand er stedfortreder for kommunaldirektøren.

Barnehagene i Bergen sorterer under åtte områdeledere (bydelene). Barnehagemyndigheten rapporterer til en fagdirektør. Fagdirektøren og områdelederne rapporterer til kommunaldirektøren for skole og barnehage. Det er dermed ganske stor organisatorisk avstand mellom de kommunale barnehagene og barnehagemyndigheten.

Sørums kommuner har organisert seg annerledes. Barnehagemyndigheten ligger i en felles stabsenhet for organisasjon og utvikling (OTU). De kommunale barnehagene rapporterer til kommunalsjef for oppvekst og kultur. Leder for OTU (Kommunens HR-sjef) og kommunalsjefen sitter begge to i rådmannens lederteam.

Det er interessant å legge merke til at Sørums kommuner er den nest minste av de undersøkte kommunene. Felles fagstab er en vanlig løsning i kommuner med flat struktur. De store kommuner organiserer seg mer sektorvis. De deler opp stabene sine og knytter dem til sektorsjefene.

Organiseringen i alle kommunene framgår av tabellen under.

Tabell 2 Organisering i kommunene

Kommune	Organisering av barnehagemyndigheten
Sørums kommuner	I felles utviklingsavdeling, utenom oppvekst
Kristiansand	I oppvekstdirektørens stab
Sarpsborg	I utviklingsavdeling under oppvekstetaten
Tromsø	I utviklingsavdeling under oppvekstetaten
Drammen	I rådmannens fagstab, underlagt oppvekstdirektøren
Os	I staben til kommunalsjef for oppvekst og kultur
Bergen	I seksjon barnehage i byrådsavdelingens fagavdeling

Det er bare i Os og Drammen man har en «ren» barnehagemyndighet. Det vil si at barnehagemyndigheten kun jobber med myndighetsoppgaver og felles utviklingstiltak. I de andre kommunene er barnehagemyndigheten samtidig stab for sektorsjefen som barnehageeier.

De syv kommunene vi intervjuet, har alle sammen en bevisst holdning til problemet med «bukken og havresekken». De er opptatt av å opptre profesjonelt. Alle kommunene mener de har skilt rollene godt. Kommunens ledelse mener at barnehagemyndigheten har tillit hos de private barnehagene. Barnehagemyndigheten er like strenge med kommunale barnehager som med private.

3.3 Mulige løsninger

Det er ikke ønskelig at barnehageloven påtvinger kommunene en spesiell organisering av barnehagemyndigheten. Siden 1992 har Kommunelovens prinsipp har vært at kommunene skal organisere seg slik de vil.

Det virker fornuftig å markere barnehagemyndighetens uavhengighet ved å legge den lengst mulig unna kommunalsjefen for oppvekst. Det er Sørums kommuner som har fått til dette best blant de kommunene vi har studert. I Sørums kommuner vil eventuelle uenigheter mellom barnehagemyndigheten og barnehageeier måtte løses i rådmannens ledermøte. En mer uavhengig stilling kan barnehagemyndigheten ikke få i en kommune.

Det vil også øke tilliten til barnehagemyndigheten om den er en «ren» barnehagemyndighet. Det vil si at den bare jobber med myndighetsoppgavene, slik det er i Os og Drammen.

Antakelig kan alle de intervjuede kommunene organisere seg i tråd med disse anbefalingene. Det er lettere å dele opp oppgaver i store kommuner enn i små. Organiseringen i Sørumsund er i tråd med prinsipper om å skille forvaltning fra drift og bestiller fra utfører.

4 Innholdskvalitet

4.1 Problemstillinger

Barnehagen er en pedagogisk virksomhet. Den skal i følge barnehageloven og rammeplanen drive med både omsorg og opplæring. Rammeplanen er blant annet opptatt av å utvikle sosial kompetanse og språkferdigheter hos barna. Rammeplanen definerer ikke konkrete kompetansekrav på ulike alderstrinn.

De siste årene er norske kommuner og nasjonale myndigheter blitt svært opptatt av kvalitet i barnehagene. Det er en økende erkjennelse i samfunnet av hvor viktig kvalitet i barnehagen er for barns utvikling. Kommunene ønsker et godt og helhetlig utdanningssystem for sine innbyggere. Kommunene er opptatt av å se barnehage og grunnskolen i sammenheng, og ha mulighet til å sette inn tiltak tidlig slik at flest mulig skal lykkes senere i utdanningsløpet.

Halvparten av norske barn går i private barnehager. Alle barna skal videre i den kommunale grunnskolen. Bare et par prosent av barna skal i private grunnskoler.

Spørsmålet er hvordan kommunen skal få gjennomført ulike kvalitetshevende tiltak i private barnehager? I sine egne barnehager kan kommunen (kommunestyret) stille høye krav i kraft av å være barnehageeier. I private barnehager kan kommunen bare stille krav i kraft av å være lokal barnehagemyndighet. Det krever hjemmel i barnehageloven. Hypotesen i prosjektet er at kommunene ikke får private barnehager med på nødvendige kvalitetstiltak og at de ønsker større fullmakter i loven til å sørge for kvalitetsutvikling i alle barnehager i kommunen, uavhengig av eierskap.

4.2 Kommunenes praksis

Landsdekkende undersøkelser viser at de fleste barnehager er opptatt av kvaliteten i tilbudet. 85 prosent av styrerne opplyser at de har rutiner for å følge opp barns trivsel. Fire av fem barnehager gjennomfører foreldreundersøkelser (Trøndelag Forskning og utvikling 2015).

Vi har studert noen av de største kommunene i landet. Alle de syv case-kommunene har definert klare ambisjoner for kvalitet i barnehagene. Alle knytter innsatsen til ambisjoner om et godt helhetlig utdanningssystem og større grad av sammenheng mellom barnehage og skole. Det er en økende erkjennelse av at færre barn vil oppleve ikke å mestre skolen, dersom det jobbes mer bevisst med språk og sosial kompetanse i barnehagen. Lærevansker og utfordringer knyttet til sosial kompetanse skal oppdages og tas fatt i før barna starter på skolen.

Planene og prosjektene er politisk vedtatt i løpet av de siste fem årene. I alle kommunene utenom Tromsø er private og kommunale barnehager sidestilt i planene. I Tromsø har kvalitetsprosjektet foreløpig bare omfattet kommunale barnehager.

Kommunene prøver ikke å tvinge de private barnehagene til å være med ved å vise til barnehageloven og rammeplanen. Disse kommunenes ambisjoner går langt utover de minstekrav man kan lese ut av rammeplanen når det gjelder barnehagenes innhold. Slik oppfattes i alle fall situasjonen i case-kommunene. De seks kommunene som tar med private i utviklingsarbeidet, har brukt sjarm og gratisytelser som metode for å få med de private. Flere av kommunene mener de har fått til mye på denne måten.

Kristiansand har fått til mest samarbeid om kvalitetsutvikling i private barnehager. Der er oppslutningen om det felles utviklingsprosjektet meget høy. 45 av 47 private heldagsbarnehager er blitt frivillig med i kommunens utviklingsprosjekt. Kristiansand har engasjert eksterne forskere til sitt prosjekt. Kommunen måler kvaliteten på tilbudet i hver barnehage tre ganger i perioden 2013-

2017. Første gang i 2013, andre gang i år. Målingene gjelder både trivsel, læringsmiljø og enhetenes evne til å lære. De fleste data hentes fra spørreundersøkelser blant brukere, ansatte, samarbeidspartnere (PPT, helse, barnevern) og barna i barnehagene. I mellomperiodene skal barnehagene arbeide med de svakheter som oppdages i målingene. Kommunen sender ut veiledere for å hjelpe barnehagene med forbedringsarbeidet. Prosjektet ledes av forskere fra Norge og Danmark, blant annet av professor Thomas Nordahl. Det er kommunalsjefen for oppvekst i Kristiansand som er initiativtaker og pådriver for prosjektet. Et av tiltakene for å få med de private i prosjektet, var å ta dem med på studietur til Danmark.

De ca. 30 private familiebarnehagene i Kristiansand er ikke med i prosjektet. Familiebarnehagene er for små. De kan ikke frigjøre tid til kurs og møter. De har ikke de samme ambisjonene om pedagogisk kvalitet som ordinære barnehager.

Prosjektet i Kristiansand oppfattes som vellykket. Den første kvalitetsmålingen i 2013 påviste store kvalitetsforskjeller både blant barnehager og skoler. Kommunen mener den har fått mye bedre kunnskap om hvor tiltak bør settes inn og hvilke tiltak som skal prioriteres. Alle er spent på resultatene av årets kartlegging. Har forbedringstiltakene som er satt inn virket?

Drammen har også fått til mye samarbeid om kvalitetsheving i private barnehager. Kommunen har hatt store ambisjoner om utvikling av kvaliteten i barnehagene i mange år. De siste tre årene er det gjennomført et prosjekt om kvalitetsheving rettet mot alle barnehager i kommunen: «Norges beste barnehager». Prosjektet er inspirert av et lignende prosjekt innen grunnskolen. Kommunen ser barnehagen som en viktig læringsarena og et viktig grunnlag for resultatene i grunnskolen. Kommunen ønsker å lykkes bedre i hele læringsløpet. Prosjektet inneholder blant annet:

- Lederopplæring for pedagogiske ledere
- Grunnopplæring for assistenter
- Opplæring i metode for atferdspåvirkning av barn («Være sammen»)
- Opplæring i egenvurdering av barnehagekvalitet («Puls»)

Kommunen har valgt å tilby tiltak som har mest mulig dokumentert positiv effekt på kvaliteten. *Drammen* har ikke prøvd å gjennomføre en felle brukerundersøkelse i alle barnehager. De kommunale barnehagene bruker «bedre kommune» fra KS. Noen av de private har valgt å bruke denne, andre har sin egne. De kommunale har brukt brukerundersøkelsen aktivt i sitt forbedringsarbeid.

Drammen har ikke opplevd at private barnehager har nektet å delta i kvalitetsarbeidet. De private familiebarnehagene er lite med, men det har mest praktiske årsaker. Halvparten av de private barnehagene er med på «mye», nesten alle er med på «noe». De kommunale barnehagene er med på alt, det er de pålagt av kommunaldirektøren som barnehageeier. Prosjektet har ført til at hele sektoren er blitt mer opptatt av kvalitet

Sarpsborg har ikke fått med de private barnehagene i kvalitetsarbeidet i samme grad. Kommunen har store ambisjoner om utvikling av kvaliteten i barnehagene i kommunen. De siste tre årene er det derfor satset mye på kvalitetsheving rettet mot alle barnehager i kommunen. Det ble i 2011 vedtatt en kommunedelplan for barnehager. Det ble i 2008 vedtatt en «oppvekst- og utdanningspolitisk plattform». Det lages en kvalitetsmelding om barnehagene hvert år.

Det er barnehagemyndigheten i kommunen som leder kvalitetsarbeidet. Alle barnehager i kommunen er invitert til å være med. Private barnehager har samme rolle som kommunale i kvalitetsarbeidet. Private har vært med og laget rutine for overgang mellom barnehage og grunnskole.

Sarpsborg har prøvd å gjennomføre en felle brukerundersøkelse i alle barnehager. De kommunale barnehagene bruker «bedre kommune» fra KS. De private er invitert til å delta i samme undersøkelsen. Det er helt gratis for barnehagene, kommunens barnehageadministrasjon gjennomfører undersøkelsen. Kommunen har fullelektronisk opptak med direkte informasjon til brukeren. 3-6 av de private har valgt å bruke kommunens brukerundersøkelse. Ingen private deltok i kommunens undersøkelse i 2014. Noen mener de har bedre undersøkelser selv (på flere språk), andre har ikke oppdaterte mailadresser.

Sarpsborg har opplevd at private barnehager har nektet å delta i kvalitetsarbeidet. Noen av de private barnehagene er med på «mye», mange er med på «noe»:

- Stor oppslutning om felles planleggingsdag
- Utlån av læremidler og kurs fra pedagogisk fagsenter er populært
- Flere tiltak i kompetanseplanen har stor oppslutning: nettverk for minoritetsspråklige og studium for pedagogiske ledere.
- Fagarenaer (4-6 ganger pr. år): Hele eller halve dager med informasjon, forelesinger og faglig diskusjon. God oppslutning, varierer noe, men det gjelder også blant kommunale barnehager
- Mange private (ikke alle) bruker den kommunale språk- og leseplanen.
- Ikke alle har kartlagt barnas utvikling ved skolestart.
- Brukerundersøkelsen har liten oppslutning

Tromsø har ennå ikke fått med de private barnehagene i kvalitetsarbeidet. Kommunen har hatt store ambisjoner om utvikling av kvaliteten i de kommunale barnehagene de siste årene. Fagstaben for barnehage er utvidet fra 1-2 årsverk til 3-4 årsverk. Det er satt i verk en kjede av tiltak siden 2012:

- Kvalitetsplan med prioriterte satsingsområder (læring, sosiale ferdigheter og vurdering)
- Oppføringsplan for ansatte på alle nivåer knyttet til målene i kvalitetsplanen (blant annet IKT)
- Årlig kvalitetsvurdering knyttet til målene i kvalitetsplanen
- Lederopplæring og opplegg for lederstøtte
- Faste møter for informasjon og utveksling av erfaringer

Det kommunale utviklingsarbeidet fungerer godt. Tiltakene oppfattes som viktige av enhetslederne. Flere private barnehager har ønsket å få være med på kommunens utviklingsarbeid. Kommunens samarbeid med private barnehager i dag:

- Faste møter i et samarbeidsutvalg
- Tilbud om å kjøpe plasser på kommunale kurs.
- Årlige informasjonsmøter med alle private barnehager
- Veiledning og rådgivning etter behov
- De private deltar i kommunens lisens på elektronisk kurspakke knyttet til sikkerhet: «Sikkerhetsrommet».
- Kommunens planverk for kommunale barnehager er gjort tilgjengelig for private barnehager, hvis de ønsker å bruke det

Nå har kommunens ambisjoner om å ta med de private barnehagene i kvalitetsutviklingsarbeidet og kompetanseheving. Den nye kommuneplanen inneholder mål om økt kvalitet i hele utdanningsløpet, basert på ideer om tidlig innsats.

Datamaterialet viser etter vår vurdering at kommunene kan få til mye ved å bruke sjarm og gratisytelser. Det er bare Sørums og Bergen kommune som har inngått en formell avtale om samarbeid med private barnehager. 7 av 9 private barnehager i Sørums er med. Alle barnehagene i Bergen er med i avtalen, som er inngått med kjedene og PBL. De andre kommunene har gjort det mer uformelt. De har lokket med gratisytelser og faglig støtte. Alle tiltakene som tilbys de private barnehagene (utenom Tromsø) er gratis. Kristiansand har i tillegg delt ut ekstra tilskudd til private barnehager for at de skal kunne hyre vikarer når ansatte er på kurs.

Kommunene har ikke klart å få med alle private barnehager i utviklingsarbeidet. Kristiansand har fått med alle barnehagene utenom to i et felles opplegg. Bergen har fått med alle barnehagene, men ikke med krav om like stor deltakelse i alt. Drammen, Sørums og Os har fått med nesten alle i «mye». Sarpsborg har fått med mange på «noe». Tromsø står i startgropa.

Ingen av kommunene har prøvd å bruke barnehageloven som hjemmel for å pålegge private barnehager å delta i kvalitetsarbeidet. Vårt inntrykk er at denne muligheten ikke har streift de ansvarlige. Arbeidet med kvalitetsutvikling ses ikke i direkte sammenheng med tilsynsmyndighetens arbeid med kvalitetskontroll og veiledning. Tilsynet tar seg av lovens minstekrav til tilbudet, mens utviklingsarbeidets ambisjoner er «Norges beste barnehager», i alle fall i Drammen og Sørums, Kristiansand og Bergen.

Intervjuene viser klart at kommunene ikke oppfatter rammeplanen eller barnehagelovens øvrige regler som et tilstrekkelig verktøy for å sikre kvaliteten i innholdet i de private barnehagene.

Felles brukerundersøkelse er et godt eksempel. Brukerundersøkelse oppfattes av de fleste som et viktig kvalitetssikringstiltak i barnehager. Det er et av de viktigste tiltakene i en tjeneste som mangler målbare krav til resultat-kvalitet. Det er et av de tiltakene som nevnes som nyttige kvalitetssikringstiltak i veilederen for barnehagetilsyn. En felles brukerundersøkelse i alle barnehagene i kommunen er nyttig for å sammenligne kvaliteten og identifisere de som trenger hjelp og de som har noe å lære bort.

Det er bare Kristiansand som pr. i dag har klart å gjennomføre en felles brukerundersøkelse i alle barnehagene i kommunen (vi ser bort fra familiebarnehagene). Dette har skjedd frivillig. Bergen planlegger en slik undersøkelse for første gang i år, og gjennomfører den i alle private barnehager etter avtale. Sørums og Sarpsborg har ikke klart å få med private barnehager på dette. Drammen og Tromsø har ikke forsøkt, selv om de bruker dette verktøyet bevisst i sine egne barnehager. Os er den eneste case-kommunen som har gjennomført undersøkelsen som barnehagemyndighet med hjemmel i barnehageloven. Der sender kommunen i disse dager ut link til elektronisk spørreskjema til alle foreldrene, ved hjelp av mailadressene i samordnet opptak. Fylkesmannen har gått imot at kommunen kan bruke adressene uten etter avtale med de private barnehagene («adressene er samlet inn til et annet formål»), men datatilsynet har ikke hatt motforestillinger. Saken viser hvor uvant og vanskelig det er for kommunene å pålegge kvalitetssikringstiltak i private barnehager.

Kommunenes kvalitetsmeldinger preges av mangel på informasjon. Kvalitetsmeldingene i Sarpsborg, Tromsø og Bergen handler stort sett bare om kvaliteten i de kommunale barnehagene. Kommunen har ikke tilgang til de samme kvalitetsdata i de private barnehagene. Det gjelder både brukerundersøkelser, medarbeiderundersøkelser og andre undersøkelser. Kvaliteten i de private barnehagene blir ikke kartlagt annet enn gjennom de data barnehagemyndigheten samler inn ved tilsyn.

4.3 Mulige løsninger

Alle kommunene bekymrer seg over at noen private barnehager velger å stå utenfor kvalitetsarbeidet. Faren er at disse barna ikke vil få den kvaliteten på tilbudet som kommunen ønsker. Hvordan skal man få til kvalitetsutvikling i alle private barnehager? I intervjuene med kommunene

kommer det frem tre mulige løsninger: klare lovkrav, klarere fullmakter til kommunen eller mer konkurranse.

Klarere lovkrav: En mulighet er å stille mye tydeligere krav til kvalitet i barnehageloven (eller rammeplanen). Lovgiver kan kreve gjennomført de tiltakene som kommunene nå prøver å få i stand. De vil da forplikte alle barnehager, kommunale som private. Det gjelder for eksempel:

- Standardisert brukerundersøkelse (slik det er i grunnskolen)
- Standardiserte verktøy for tilstandsanalyse og kartlegging
- Obligatorisk opplæring (sikkerhetskurs, lederkurs osv.)

Tydeligere lovkrav vil samtidig gi det lokale barnehagetilsynet en klar hjemmel for å stille krav og sanksjonere avvik. I kommunene vi intervjuet var det flere som tok til orde for en slik løsning. Felles nasjonale krav forenkler arbeidet for kommunen, og det appellerer til profesjonstenkningen («holde kommunepolitikerne på avstand»).

Klarere fullmakter til kommunen: En annen mulighet er å øke den reelle myndigheten til kommunen som barnehagemyndighet. I dag gripes det inn bare i de mer ekstreme tilfellene. Kommunens myndighet til å tolke lovens kvalitetskrav oppfattes som svært begrenset. Lovgiver kan gi kommunen som barnehagemyndighet rett til å fastsette en lokal standard for tjenesten, så lenge alle barnehager behandles likt. Det vil si at kommunen får rett til å pålegge kvalitetsutviklingstiltak for alle barnehager, for eksempel brukerundersøkelse, obligatoriske verktøy/rutiner og obligatorisk opplæring. I de kommunene vi intervjuet, er det stor støtte for denne løsningen. Kommunene opplever at de har vedtatt en god lokal barnehagepolitikk og ønsker at den skal omfatte alle barna i kommunen. Man må kunne anta at denne tankegangen står sterkest i store kommuner.

Legge til rette for mer konkurranse: Både i Drammen og i Bergen er kommunepolitikerne opptatt av konkurranse som virkemiddel i kvalitetsarbeidet. Politikerne vi intervjuet var ikke interessert i å pålegge private barnehager konkrete kvalitetstiltak. De var derimot opptatt av å måle kvalitet og synliggjøre kvalitetsforskjeller på nettet, som forbrukerveiledning. På den måten skal foreldrene kunne velge bort dårlige barnehager. Det ligger implisitte forventninger om sterkere offentlig styring også i denne strategien. Det kreves for eksempel at alle barnehagene gjennomfører samme brukerundersøkelse, og at resultatene kan publiseres på nettet.

5 Tilsyn

5.1 Problemstillinger

Barnehagemyndigheten skal føre tilsyn med alle barnehagene i kommunen for å sikre at barnehagene drives i samsvar med loven. Kommunen kan gi pålegg om retting av «uforsvarlige eller ulovlige forhold». Kommunen kan stenge barnehager midlertidig eller varig hvis pålegg ikke etterleves. Reglene om tilsynsplikt er gitt i barnehagelovens paragrafer 8 og 16.

Kunnskapsdepartementet har også laget en veileder for tilsyn. Veilederen legger vekt på at barnehageloven har få standardkrav og overlater mye til kommunens skjønn. Et vedtak om stenging er dramatisk og må stå «i forhold til det ulovlige forholdet».

Kommunene kan også avkorte tilskudd etter paragraf 14a. Det er hvis tilskuddene brukes til andre formål enn barnehage, hvis det betales overpris for tjenester fra «nærstående» eller hvis lønns- utgiftene pr. barn er urimelig lave.

Spørsmålet i dette prosjektet er om barnehagelovens regler om tilsyn er tilstrekkelig til å sikre barnehager med «forsvarlig og lovlig drift».

5.2 Kommunenes praksis

Tidligere undersøkelser har konkludert med at tilsynene er ustrukturerte og mangler klare kriterier for kvalitet. Rambøll finner at bare 20 prosent av kommunene driver stedlig tilsyn på grunnlag av risikovurderinger. 9 kommuner av 268 opplyste at de gav pålegg om stenging av en barnehage i 2011. (Rambøll 2012).

Vi har studert noen av de største kommunene i landet. Intervjuene i case-kommunene tyder på at risikovurderinger i stor grad er innført, men at kommunen som tilsynsmyndighet ikke har de virkemidler som skal til for å sikre en akseptabel kvalitetskontroll. Det mangler både standarder for forsvarlig drift og brukbare virkemidler for å håndheve regelverket. Stenging av barnehager er svært uvanlig.

Standard for forsvarlig drift: Barnehagemyndigheten i case-kommunene opplever det som vanskelig at barnehageloven mangler konkrete krav til kvalitet i barnehagedriften. Loven overlater til kommunene å vurdere hva som er «forsvarlig og lovlig». Dette har kommunene i liten grad gjort. Det har vist seg vanskelig i praksis. Flere sier det er uklart for dem hvilke minstekrav til bemanning kommunen kan stille i en barnehage. Det er bare to tilfeller av stengte barnehager de siste årene i case-kommunene. I den grad kommuner forteller at de har stengt barnehager, har det vært i temmelig alvorlige tilfeller. Det er to tilfeller i Bergen:

Bergen: Kommunen mangler sanksjoner mot barnehager som ikke vil rette seg etter pålegg ved tilsyn. Stenging av barnehagen er for drastisk i de fleste tilfeller. Bergen kommune har avviklet to barnehager de siste to årene.

Den ene barnehagen ble avviklet i 2013 på grunn av kvalitetsmangler. Det startet med anonyme bekymringsmeldinger fra foreldre. Eierne ville ikke rette opp avvik, og det kom stadig nye avvik. Prosessen tok fire år. Barnehagen fikk fullt tilskudd i hele denne perioden.

Den andre barnehagen som ble avviklet var en familiebarnehage som ble stengt på grunn av for dårlig sikkerhet. Eierne deltok i driften. Det var ansatte selv som varslet. Saken viser at uprofesjonelle eiere er et kvalitetsproblem.

Tidligere undersøkelser tyder på at få eller ingen kommuner har klart å avkorte tilskudd til en privat barnehage etter bestemmelsene i paragraf 14a (Agenda Kaupang/KS 2013: Erfaringer med likebehandling).

Et ferskt eksempel på dette er saken om avkorting av tilskudd til noen barnehager på Nesodden på grunn av kort åpningstid. Barnehagene fulgte skoleruten. De var bare i drift 42 uker i året i stedet for 48 uker. Kommunen ville avkorte tilskuddet tilsvarende reduksjonen i åpningstid. Retten var uenig. Åpningstiden var «ikke vesentlig» forskjellig. Saken ble avgjort i Borgarting lagmannsrett i 2014.

Realistiske sanksjoner: De intervjuede i case-kommunene mener at stenging av barnehager er et alt for sterkt virkemiddel i mange av sakene som dukker opp. Stenging passer bare i de virkelig alvorlige sakene. Et eksempel:

Bergen: Foreldrene kan bli skadelidende når kommunen må stenge en barnehage på bakgrunn av eiers lovbrudd. En privat barnehage tok for høy makspris i 2006-2007 og vilkårene for høyere pris var ikke til stede. Kommunens eneste virkemiddel var å stenge barnehagen, men det rammet helt feil. Til slutt valgte eieren etter mange samtaler og oppfordringer å sette ned foreldrebetalingen til makspris.

Vårt inntrykk er at barnehagene lar mange mindre alvorlige avvik slippe gjennom, fordi det mangler akseptable virkemidler. Man aksepterer for eksempel svært lav bemanning eller mange dispensasjoner. Kommunene bruker likevel store ressurser på sakene. De kan ikke gripe inn på en effektiv måte, men må «henge over eieren» for å påvirke eierens beslutninger.

Tilsynsrutinene: Tilsynsrutinene varierer ganske mye mellom case-kommunene. Det er ingen klar standard for omfang eller innhold i tilsynet. Kommunenes ressursbruk ser ut til å variere ganske tilfeldig, og det påvirker selvsagt muligheten for å foreta tilsyn. Samtidig ser det ut til at tilsynsrutinene blir mer profesjonelle: Stedlig tilsyn blir mer basert på risikovurderinger og det blir mer dokumentbasert tilsyn. Flere av kommunene har innført årlig nettbasert «selvangivelse» for hver barnehage. Disse funnene er i tråd med funn i tidligere undersøkelser.

Bergen: Det er to typer tilsyn:

- Dokumentbasert tilsyn (web-basert): en gang pr. år, i februar. En slags årlig selvangivelse fra hver barnehage
- Stedlig tilsyn, i ca. 40 barnehager pr. år, fortrinnsvis om høsten. Dette tilsynet er varslet. Utvalget av barnehager er gjort etter risikovurdering
- I tillegg benyttes årsmeldingen for å kontrollere blant annet om antall barn stemmer med antall pedagoger og lekeareal

Tilsynsrapportene i Bergen er i prinsippet offentlige. Pressen får innsyn gjennom postlistene og har flere ganger slått opp tilsynsrapporter.

5.3 Mulige løsninger

Den lokale barnehagemyndigheten mangler virkemidler for å håndtere «middels alvorlige» mangler i barnehagedriften i private barnehager. Det vil si de manglene som ikke kan rettfærdiggjøre stenging av barnehagen. En nærliggende løsning er økonomiske sanksjoner. Det vil si å avkorte tilskuddene til barnehagen. Slike sanksjoner rammer eieren av barnehagen, og ikke foreldrene og barna. I dag åpner ikke barnehageloven for økonomiske sanksjoner ved kvalitetsmangler, bortsett fra lav bemanning/lave lønnskostnader.

Mange av informantene i case-kommunene ønsker at barnehagemyndigheten skal få adgang til å avkorte tilskudd ved kvalitetsmangler. Dette oppleves som et mer passende virkemiddel enn stenging i mange saker.

Erfaringene med paragraf 14a tyder på at det trengs mer enn en generell bestemmelse. En mulig løsning er tydeligere lovregler for kvalitetsmangler som utløser økonomiske sanksjoner. Alternativet er klarere fullmakter til kommunene til å gjøre skjønnsmessige vurderinger.

6 Opptak

6.1 Problemstillinger

Kommunes manglende mulighet til å styre opptaket i private barnehager er blitt et vesentlig tema etter kravet om full barnehagedekning kom i 2011.

Etter barnehagelovens paragraf 12 skal det være samordnet opptak i kommunen, styrt av kommunen som barnehagemyndighet. Etter barnehagelovens paragraf 7 er det barnehagens vedtekter som styrer opptaket. Hver private barnehage har egne vedtekter. Vedtektene kan begrense opptakskretsen til et nabolag, en klubb eller en menighet. Plikten til å sørge for full barnehagedekning er lagt til kommunen. Det samme gjelder plikten etter paragraf 13 til å skaffe plass til barn med nedsatt funksjonsevne.

Etter barnehagelovens paragraf 12 skal opptaket sikre likebehandling av kommunale og private barnehager. Er det slik? Private barnehagers opptaksregler kan i teorien føre til en opphopning av funksjonshemmede og fremmedspråklige i de kommunale barnehagene.

De private har rett til å ta opp barn uten rett til plass, og kreve kommunalt tilskudd for disse barna. De kan ta opp barn under ett år, barn fra andre kommuner, eller barn som har søkt om plass etter fristen for hovedopptak 1.3. Forutsetningen er at opptaket er i tråd med barnehagens vedtekter. De kan uten videre kreve tilskudd for disse barna. Opptak av barn under ett år vil påføre kommunen ekstra kostnader, ut over lovens krav om full dekning. Opptak av barn fra andre kommuner reduserer kommunenes mulighet til å planlegge barnehagekapasiteten.

6.2 Kommunenes praksis

Case-kommunene opplever at de har små muligheter til å styre opptaket i private barnehager, men dette er antakelig ikke noe stort pedagogisk problem.

Opptaket i barnehagene er godt koordinert i case-kommune gjennom samordnet opptak. Det er kommunen som styrer opptaksprosessen. Det er lite konflikter rundt opptaket. Det viktigste premisset for resultatet er foreldrenes barnehagevalg. De fleste foreldre får plass i den barnehagen de søker på. Det resterende «blir man enig om» i de aller fleste tilfellene. Det skjer i møter mellom styrerne i barnehagene og den kommunale barnehagemyndigheten.

Kommunene mener det skjer en viss opphopning av funksjonshemmede og fremmedspråklige i de kommunale barnehagene. Årsaken til dette er uklar. Informantene fra barnehagemyndigheten tror dette mest skyldes at søkerne ønsker seg til disse barnehagene. Denne teorien bekreftes i en evaluering av erfaringene med gratis kjernetid i barnehager i Oslo (Fafø 2014). Det er en klar opphopning av barn fra innvandrerfamilier i kommunale barnehager i Oslo. Foreldrenes søkeadferd er hovedforklaringen på dette mønsteret. Innvandrerfamilier søker i større grad i kommunale barnehager. Andelen barn med innvandrerbakgrunn i de private barnehagene er bare litt lavere enn andelen søkere. En landsdekkende undersøkelse i regi av Trøndelag forskning og utvikling bekrefter FAFOs funn (Trøndelag FOU 2015).

Vi har hørt én historie om at en privat barnehage i case-kommunene har nektet å ta mot en funksjonshemmet søker. Det var begrunnet i uenighet med kommunen om brukerens konkrete hjelpebehov. Kommunen måtte «betale barnet inn» i barnehagen. Saken viser at private eiere har en god forhandlingsposisjon innenfor dagens regelverk når det gjelder opptak av barn med nedsatt funksjonsevne. Kommunen kan ikke pålegge den private barnehagen å ta imot barnet, selv om familien har søkt seg til denne barnehagen.

Det er en viss irritasjon i case-kommunene over forskjellsbehandlingen når det gjelder opptak. Kommunene mener at dagens regler favoriserer private barnehager. Private barnehager kan ta opp barn uten å bry seg om opptaksreglene i barnehageloven. De får konkurransefordeler, ved at de kan ta opp barna før de er aktuelle for opptak i kommunale barnehager. De kan «plukke kunder på øverste hylle».

6.3 Mulige løsninger

Det er i alle fall to tiltak som vil redusere problemet med konkurransevridding og økte kommunale utgifter: overstyre vedtektene i private barnehager og ta bort tilskudd til nullåringer.

Sette barnehagelovens krav foran vedtektene: Private barnehagers vedtekter går i dag foran barnehagelovens krav om full dekning og prioritering av funksjonshemmede. En alternativ løsning ville være å sette lovens krav foran vedtektene. Det vil si at barn med rett til plass og funksjonshemmede måtte få plass i barnehagene før man kunne ta opp barn ute rett til plass (nullåringer, barn fra andre kommuner og barn som har søkt for sent).

Sette kommunale forskrifter foran vedtektene: Alternativt kunne man gi kommunen adgang til å vedta lokale forskrifter for prioritering ved opptak. Disse skulle i så fall gå foran barnehagens vedtekter. Dette vil sikre politisk styring av opptaket og åpne for lokale variasjoner.

Rett til å nekte tilskudd til barn uten rett til plass: Se kapitlet om tilskudd.

I case-kommunene er det stor tilslutning til at rettighetsbarn bør prioriteres i både kommunale og private barnehager. Det er større usikkerhet når det gjelder å nekte tilskudd til barn uten rett til plass.

I en landsdekkende undersøkelse blant lokale barnehagemyndigheter svarer en tredel av kommunene at de er fornøyd med dagens regelverk for opptak. En tredel ønsker at kommunene skal kunne overstyre vedtektene i private barnehager. En tredel mener at private barnehager bør miste rett til tilskudd for «ikke –rettighetsbarn» (Trøndelag FOU 2015).

7 Godkjenning

7.1 Problemstillinger

Kommunen skal som lokal barnehagemyndighet godkjenne barnehagene for å sikre forsvarlig kvalitet på tilbudet. Det gjelder både nye barnehager og barnehager som bygges om. Barnehagemyndigheten skal bare godkjenne barnehagen etter barnehageloven. Det vil si vurdere om den er pedagogisk forsvarlig. Det gjelder i særdeleshet barnehagens kapasitet. Kapasiteten avhenger av lekearealet ute og inne. Det er ingen minstekrav om lekeareal. Det eksisterer en veiledning fra staten, som sier 4 kvadratmeter lekeareal inne for barn over tre år og 5,3 kvadratmeter for barn under tre år. Lekeareal ute bør være seks ganger så stort. (Veileder i godkjenning av barnehager, Kunnskapsdepartementet, F-4208 B). Barnehagemyndigheten kan ikke pålegge private barnehager å følge veilederen. Det er barnehagens eier som skal vedta arealnormen for barnehagen, står det i veilederen.

Kommunen skal også godkjenne bemanningsplanen for barnehagen. Barnehageloven har krav om pedagogisk bemanning. Det skal være en førskolelærer for maksimalt 9 barn under tre år eller 18 barn over tre år, jf. paragraf 1 i forskrift om pedagogisk bemanning. Barnehagemyndigheten skal for øvrig påse at barnehagen har «tilstrekkelig bemanning» (barnehagelovens paragraf 18).

En barnehage trenger godkjennelse fra flere enn den kommunale barnehagemyndigheten. Den skal godkjennes etter plan- og bygningsloven (regulering og bygningstekniske spørsmål), etter brannloven (brannsikkerhet), etter forskrift om miljørettet helsevern (innemiljø) og av mattilsynet. I prinsippet skal alle andre tillatelser være gitt før barnehagen kan godkjennes etter barnehageloven.

Spørsmålet er om kommunene har tilstrekkelig hjemmel i barnehageloven for å kunne sikre akseptabel kvalitet på nye barnehager.

Det er uklart om godkjenningen kan trekkes tilbake. Man kan jo se for seg at godkjenningen går ut på dato, når kravene til bygninger, brannsikring, hygiene osv. endres i samfunnet. Vi har ikke klart å finne noen regler om dette i dag.

7.2 Kommunenes praksis

Lekeareal: Statens veiledende normer for lekeareal ser ut til å bli oppfattet som et minstekrav i både private og kommunale barnehager i alle case-kommunene, utenom Bergen.

Samarbeidet mellom barnehagemyndigheten og de andre godkjenningsorganene kan være vanskelig. Vi har to eksempler som gjelder samarbeidet med helsemyndighetene/miljørettet helsevern:

Bergen kommune har vedtatt at veiledende krav til lekeareal i kommunale barnehager skal være 4 kvm for barn over tre år og 5 kvm for barn under tre år. Dette har ført til utfordringer i samarbeidet med helsemyndighetene i kommunen. Helsemyndighetene i Bergen mener at statens veiledende norm for lekeareal og uteareal i barnehager skal anses som minstekrav, håndhevet av helsemyndighetene. Imidlertid er det barnehagemyndigheten som har det endelige ansvaret for godkjenningen etter barnehageloven. Kompetansestriden er ikke avgjort internt i kommunen.

Kristiansand: Samarbeidet med helsemyndigheter og bygningsmyndighetene i kommunen er ikke helt enkelt. Barnehageloven sier at øvrige godkjennelser (helse, bygning) må foreligge før barnehagen kan godkjennes etter barnehageloven. Barnehagen skal ikke settes i drift før den er godkjent. Helsemyndighetene sier at barnehagen ikke kan godkjennes før den er i drift (måling av radon må skje etter at driften er startet).

Bemanningsnormer: Kravene til pedagogisk bemanning er det ingen tvil om i case-kommunene. Minstekravene er gitt tydelig i forskrifts form. Det er derimot uklart hvordan kommunene skal håndheve reglene om «tilstrekkelig» samlet bemanning i barnehagene. På spørsmål fra oss var det ingen i case-kommunene som kunne eller ville si hva som er minstekravet til forsvarlig bemanning i en barnehage. Vanlig standard i norske barnehager har vært seks store barn pr. voksen i avdelingen, eventuelt tre små barn. I nye private og kommunale barnehager har bemanningsnormene krøpet oppover mot 6,5 store barn pr. voksen og til og med 7 de siste årene. I Bergen og Kristiansand og Os er det kommunale barnehager bemannet med 4 voksne og 14 små barn pr. avdeling, altså 7 standard (store) barn pr. voksen. I slike barnehager er det vanligvis store avdelinger med to førskolelærere og to assistenter. Gjennomsnittet i landet er 6,0 i kommunale barnehager og 6,3 i private barnehager (utenom familiebarnehagene).

Blant case-kommunene er det bare 5 av 196 kommunale barnehager med mer enn 7 barn pr. årsverk ansatte i avdelingene. Variasjonen er større i private barnehager. I Bergen er det innværende barnehageår 14 private barnehager som har mer enn 7 barn pr. ansatt i avdelingene. Rekorden er 8,6. Flere av disse barnehagene har samtidig svært mange barn pr. styrerårsverk. Gjennomsnittet i landet ligger rundt 74 barn/plasser pr. styrer. På listen over barnehager i Bergen med lavest bemanning på avdelingene er det 11 barnehager med mer enn 100 barn pr. styrerårsverk, se figuren under. I denne tabellen er barn 3-5 år gitt vekt 1 og barn 0-2 år gitt vekt 2.

Tabell 3 Bemanning i noen private barnehager i Bergen pr. 15.12.2014

INSTITUSJON_NAVN	Standard barn (3-åringer er store)	Årsverk ansatte	Ansatte på avdeling	Årsverk styrer	Barn per ansatt avdeling	Barn per styrer
Birken barnehage	31	5,3	3,6	1,0	8,6	31,0
Akasia Skranesvingen barnehage AS	121	17,1	15,0	1,0	8,1	121,0
Akasia Råtun barnehage AS	128	18,1	16,0	1,0	8,0	128,0
Akasia Litlafjell barnehage AS	212	30,7	27,0	1,6	7,9	132,5
Akasia Fana barnehage AS	157	22,8	20,0	1,4	7,9	112,1
Eventus Tiriltoppen barnehage AS	134	19,0	17,5	1,0	7,6	134,0
Akasia Ramstad barnehage AS	119	18,0	16,0	1,0	7,4	119,0
Akasia Sædalen barnehage AS	250	36,0	34,0	1,5	7,4	166,9
Nesttun Indremisjons barnehage	22	3,7	3,0	0,4	7,3	55,0
Akasia Paradis barnehage AS	160	24,0	22,0	1,0	7,3	160,0
Montessoribarnehagen Knerten AS	29	5,2	4,0	1,0	7,3	29,0
Gnist Barnehager Rollandslia AS	158	23,1	22,0	1,0	7,2	158,3
Espira Rambjøra barnehage	124	19,0	17,4	1,0	7,1	124,0
Akasia Laksevåg Kirkes barnehage	51	8,2	7,2	0,5	7,1	102,0
Akasia Landås Menighetsbarnehage	42	6,8	6,0	0,5	7,0	84,0
Pittpottnøtt AS	136	21,3	19,5	1,0	7,0	136,0

Vi synes det virker uklart hvilke minstekrav kommunene kan stille etter dagens barnehagelov.

Tilbaketrekking av godkjenning: Ingen av case-kommunene har på eget initiativ forsøkt å trekke tilbake godkjenninger av private barnehager. Tromsø kommune har likevel hatt en slik runde, etter pålegg fra fylkesmannen.

Tromsø kommune fikk i 2013 pålegg fra Fylkesmannen om å godkjenne alle eksisterende barnehager på nytt. Dagens godkjenninger var for dårlig begrunnet og dokumentert. Ny godkjenning har vært et stort arbeid (måtte ansette en ekstra saksbehandler). Alle private barnehager har akseptert krav om ny godkjenning. Alle er blitt godkjent. Dette har bidratt til høyere kvalitet i flere barnehager.

Vi forstår det slik at Harstad kommune har fått et lignende vedtak etter tilsyn fra Fylkesmannen i Troms. Tilsynsrapporten fra fylkesmannen viser ikke til en klar hjemmel for å forlange ny godkjenning av en privat barnehage. Vi forstår det slik at hjemmelen er barnehagelovens mer overordnede krav om «forsvarlig drift».

7.3 Mulige løsninger

Hvordan kan barnehageloven endres for å tydeliggjøre minstekrav til bemanning og lekeareal i tilbudet? Det er i alle fall to veier å gå, tydeligere minstekrav i loven eller tydeligere fullmakter til den lokale barnehagemyndigheten.

Tydeligere lovkrav: Barnehageloven kan fastsette tydeligere krav til bemanning og lekeareal. Veilederens krav til areal kan for eksempel gjøres til minstekrav. Veilederen er i tråd med dagens praksis i bransjen. Minstekrav til samlet bemanningsfaktor i barnehagen kan også vedtas. Nye barnehager planlegges med en bemanningsfaktor mellom 6 og 7 (7 store barn pr. årsverk i avdelingene). Praksis varierer mellom 4 og 8, hvis årsmeldingene legges til grunn.

Tydeligere fullmakt til den lokale barnehagemyndigheten: Barnehageloven gir den lokale barnehagemyndigheten ansvaret for at barnehager har «tilstrekkelig bemanning», men dette ser ut til å være en sovende bestemmelse. Den lokale barnehagemyndigheten har ikke definert hva som er «tilstrekkelig bemanning». Etter vår vurdering skyldes det manglende tro på at barnehagemyndigheten faktisk har fullmakt til å fastsette slike krav. Det er dessuten vanskelig å si hvor grensen skal gå. En løsning er å tydeliggjøre fullmaktene til den lokale barnehagemyndigheten. Eksempelet fra Bergen tyder på at helsemyndighetene er mindre redde for å stille krav til virksomhetene enn barnehagemyndigheten. Eksempelet fra Kristiansand tyder på at barnehagemyndigheten trenger adgang til å godkjenne barnehager på vilkår om senere godkjenning fra andre instanser. Barnehagemyndigheten må selvsagt stille de samme kravene til kommunale barnehager.

Denne strategien vil åpne for ulike minstekrav til lekeareal og bemanning i ulike kommuner. Dette er i samsvar med tilskudsreglene: tilskuddene til private barnehager skal tilpasses standarden i de kommunale barnehagene i kommunen. Det vil gjøre det mulig for rike kommuner å stille høyere krav enn i fattige kommuner.

Intervjuene viser at det er delte meninger om løsningen i case-kommunene. Mange styrere kan tenke seg tydeligere bemanningskrav i barnehageloven, mens kommunenes ledelse i større grad er opptatt av det lokale selvstyret.

Tidsbegrenset godkjenning: Barnehagemyndigheten i flere av case-kommunene ønsker seg en tydelig adgang til å trekke tilbake godkjennelser, siden kravene til barnehager endres over tid. En løsning vil være å tidsbegrense godkjennelsen, for eksempel til 5 år. Det vil si en slags sertifiseringsordning.

8 Styrkingstiltak

8.1 Problemstillinger

Hjelpetiltak for barn med spesielle behov er en viktig del av kvaliteten i barnehagetilbudet. Kommunen sitter med ansvaret for at barn med spesielle behov får den hjelpen de trenger i barnehagene, uansett om det er i kommunale eller private barnehager. Det er to typer saker:

- Hjelp til funksjonshemmede barn, slik at de kan benytte barnehagetilbudet fattet etter barnehagelovens paragraf 8.
- Spesialpedagogiske hjelpetiltak til barn med lærevansker etter opplæringslovens kapittel 5.

Vedtak om styrkingstiltak er en naturlig oppgave for den lokale barnehagemyndigheten, siden det gjelder barnehagefaglige spørsmål for alle typer barnehager. Barnehageloven nevner ikke styrkingstiltakene eksplisitt som en oppgave for barnehagemyndigheten.

Problemet som er tatt opp fra enkelte kommuner, gjelder gjennomføring av vedtakene. Hva skal kommunen gjøre, dersom private barnehager nekter å ta imot funksjonshemmede barn eller nekter å iverksette vedtakene, fordi de ikke er fornøyd med de vedtatte styrkingstiltakene?

8.2 Kommunenes praksis

Tidligere undersøkelser har vist at kommunene har et godt tverrfaglig samarbeid for å gi ekstra hjelp til barn med spesielle behov. Rambøll finner et systematisk samarbeid mellom barnehagene og PPT i 80 prosent av kommunene og med helsestasjonene i 60 prosent av kommunene (Rambøll 2012).

Vi har studert store kommuner med bred barnehagefaglig kompetanse. Regelverket rundt saksbehandlingen og gjennomføring av styrkingstiltakene har ikke vært et sentralt tema i intervjuene. Regelverket ser ikke ut til å være et stort problem for barnehagemyndigheten. Problemet er ikke regelverket, men at det mangler penger til å ivareta alle behovene så godt som man skulle ønske.

I dag blir gjennomføring av styrkingstiltak i private barnehager en forhandlingssak, ser det ut til. Det er flere sider av saken.

Normal variasjon: Det første spørsmålet er hvem som skal definere terskelen for å tildele styrkingstiltak. I Os er dette et tema:

Det er diskusjoner med enkelte barnehager om hvilke spesielle behov som skal utløse styrkingstiltak. Hva er den normale variasjonen som barnehager må kunne håndtere uten ekstra midler? Her er det en vanskelig gråsoner.

Gjennomføring av vedtakene: Det neste spørsmålet er hvem som skal gjennomføre vedtakene. Norske kommuner har ulike systemer: i noen kommuner tildeler kommunen penger til de private barnehagene, som selv må ansette personell for å gjøre jobben. I andre kommuner sender kommunen ut egne ansatte for å gjennomføre vedtakene. I noen kommuner ansettes assistenter til funksjonshemmede av barnehagene selv, mens kommunen sender ut støttepedagoger/-spesialpedagoger for å drive veiledning og ta saker med lærevansker.

I Bergen og Kristiansand sender kommunen ut egne ansatte for å gjennomføre alle vedtak om styrkingstiltak. Det gjelder i både kommunale og private barnehager. De ansatte er knyttet til egne spesialpedagogiske enheter. I Drammen og Sørum tildeler kommunen penger, og så må barnehagene selv skaffe personell. I Os er det en blandet løsning. Kommunen skaffer spesialpedagoger,

men barnehagene må selv ansette assistenter. Os kommune er på vei bort fra denne ordningen. Kommunen ønsker å gjennomføre vedtakene med egne ansatte. Kommunen oppretter et spesialpedagogisk senter for å kunne gjennomføre dette.

Kommunene som gir tilskudd, opplever et press fra private barnehager om at kommunen selv skal stå for gjennomføringen av vedtakene. Til dels har kommunene følt seg presset til å ta over ansvaret, i strid med lokale rutiner. Det gjelder blant annet i Drammen.

Drammen: Sakene om styrkingstiltak behandles av Senter for oppvekst, der PPT også ligger. Kommunen tildeler timer til barnehager med barn som har behov for styrkingstiltak. Barnehagene søker refusjon for utgiftene i ettertid. Ordningen innebærer at det er den enkelte barnehagen som må ansette folk til å gjennomføre vedtakene.

Noen private barnehager klager over denne ordningen. De ønsker at kommunen skal ta ansvar for å ansette folk til å gjennomføre vedtakene. Det kan være vanskelig for små private barnehager å bemanne en deltidsstilling i en begrenset periode. Kommunen har påtatt seg dette ansvaret i enkelte tilfeller. Loven er uklar på dette området. Kommunens og barnehagens plikter er ikke tydelig definert.

Administrasjonen i Drammen mener ansvaret bør legges tydeligere på barnehagenes eiere. Bergen, Os og Kristiansand har ønsket å ta et mye mer direkte ansvar for gjennomføringen. Man tror dette sikrer kvaliteten på tiltakene og gir kommunen mer informasjon om driften i de aktuelle private barnehagene.

Vedtaksmyndighet: Vedtak om styrkingstiltak organiseres ulikt i case-kommunene. Dette er i varierende grad en oppgave for barnehagemyndigheten. I Bergen er det ingen kobling til barnehagemyndigheten.

Bergen: Til nå har både vedtaksmyndigheten og ressursene ligget i åtte bydelsbaserte fagsentre. Private og kommunale barnehager i bydelen behandles likt. Ressurser (fagfolk) sendes ut fra fagsentrene til de barnehagene som får vedtak. Det er enkeltvedtak etter opplæringsloven (spesialpedagoger) eller styrkingstiltak etter barnehageloven (støttepedagoger).

Nå er det vedtatt en endring av organiseringen, fra åtte til fire bydelsvise enheter, og som trer i kraft 01.08.15. Målet er å gi likere tilbud i alle deler av kommunen. I dag varierer standarden på tilbudet fra bydel til bydel. Ressursene til de fire bydelsvise enheter er nå justert etter antall barn/elever og levekårsindeks innen de ulike enhetene.

8.3 Mulige løsninger

I dag er det uklart om det er barnehagen eller kommunen som barnehagemyndighet som står juridisk ansvarlig for å gjennomføre vedtak om styrkingstiltak i den enkelte barnehage.

Dette problemet kan løses ved at barnehageloven er tydeligere på hvem som har ansvaret for å gjennomføre styrkingstiltakene som vedtas. Barnehagemyndighetens rolle i saksbehandlingen kan også presiseres.

9 Dispensasjoner

9.1 Problemstillinger

Etter barnehagelovens paragraf 17 skal barnehagene ha en «forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse». Styrer og pedagogiske ledere skal ha utdanning som førskolelærere eller tilsvarende. Kommunen som barnehagemyndighet kan gi midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet. Hvis bemanningen ikke er forsvarlig, kan kommunen etter paragraf 16 stenge barnehagen, midlertidig eller varig.

Problemstillingen er om kommunene i praksis har virkemidler for å få private barnehager til å bemanne barnehagene forsvarlig.

9.2 Kommunenes praksis

Totalt i alle norske kommunale og private barnehager var det 55 styrere og ca. 2 200 pedagogiske ledere med dispensasjon fra utdanningskravet i 2014. Det vil si 1 prosent av styrerne og 9 prosent av pedagogiske ledere. Andelen dispensasjoner varierte mye mellom kommunene. I 2013 var det ifølge KOSTRA omtrent like mange dispensasjoner i private og kommunale barnehager.

Det var 70 årsverk på dispensasjon i case-kommunene ved utgangen av 2014. Omfanget av dispensasjoner varierer veldig fra kommune til kommune. Sarpsborg har ikke hatt noen slike saker i år eller i fjor. Tall for alle kommunene fremgår av tabellen under.

Tabell 4 Årsverk ansatte med dispensasjon fra kravet om pedagogisk utdanning som styrer eller pedagogisk leder 2014. Kilde: KOSTRA.

Årsverk ansatte med dispensasjon fra utdanningskravet 2014	
0105 Sarpsborg	-
0226 Sørumsdal	17
0602 Drammen	18
1001 Kristiansand	6
1201 Bergen	13
1243 Os	1
1902 Tromsø	15
Sum	70

Sarpsborg er en av kommunene uten dispensasjoner i 2014.

Eksempel fra Sarpsborg: Kommunen har få saker om dispensasjon. Barnehagene er lojale mot regelverket. Søker dispensasjon når det er snakk om mer enn 20 % stilling eller mer enn 6 måneder. Ingen dispensasjoner i 2014 eller 2015. Har årlig dokumenttilsyn på dette området hver høst. Sammenligner rapporteringen om høsten med rapporteringen til Basil (årsmeldingene). Har funnet 2 avvik de siste par årene (feilrapportering). Barnehagemyndigheten mener at man kanskje burde bedt om arbeidsavtalene, det gjør Fredrikstad.

Ingen av case-kommunene har stengt private barnehager de siste årene på grunn av manglende formelle kvalifikasjoner hos styrere eller pedagogiske ledere. Dette oppfattes som en alt for streng reaksjon, som rammer brukerne veldig hardt. Kommunenes reelle virkemiddel er kortvarige vedtak om dispensasjon og tett oppfølging av sakene.

9.3 Mulige løsninger

En mulig endring av regelverket ville være å gi kommunene anledning til å avkorte tilskuddet til private barnehager som går med dispensasjoner. I dag påvirkes ikke tilskuddet av kvalifikasjonene i barnehagen. Man må kunne anta at det er sammenheng mellom kvalifikasjoner og kvaliteten på tilbudet. De private eierne kan dessuten tjene ekstra mye penger på å drive med konstituering av lavere utdannede personer i ledende stillinger.

En praktisk ordning kunne være at tilskuddet ble avkortet med et beløp som står i forhold til besparelsen eller kvalitetsreduksjonen i den perioden dispensasjonen varer. En lignende «straff» for kommunale barnehager med dispensasjon ville være en konsekvens, på grunn av kravet om likebehandling.

10 Tilskudd og kapasitet

10.1 Problemstillinger

Det som opptar case-kommunene mest når det gjelder tilskudd, er plikten til å gi tilskudd til barn uten rett til plass etter barnehageloven. Barnehageloven pålegger kommunene å skaffe plass til barn over ett år ved barnehageårets start (født før 1.9. året før), og som har søkt innen fristen for hovedopptak 1.3. Barn uten rett til plass vil si barn under ett år, barn fra andre kommuner og barn som har søkt for sent.

I dag må kommunene betale tilskudd for barn uten rett til plass, dersom de er tatt opp i en privat barnehage. Barnas hjemkommune/bostedskommune må betale tilskuddet, også når barnet er tatt opp i en barnehage i en annen kommune. Forutsetningen er at barnet er tatt opp i samsvar med vedtektene i den private barnehagen. Dette følger av forskrift om likeverdig økonomisk behandling.

Denne regelen påfører kommunene økte utgifter og vanskeliggjør planlegging av barnehagekapasiteten:

- Økte utgifter: Det er 7 300 barn født etter 1.9.2013 i private barnehager. Alle disse utløser krav på tilskudd fra hjemkommunen. Merutgiften for kommunene tilsvarer tilskuddene. Barn under ett år inngår ikke i grunnlaget for rammetilskudd.
- Planleggingsproblemet: Det er vanskelig å vite hvor mange barn under ett år som tas opp i private barnehager fra år til år. Det er dessuten vanskelig å vite hvor mange barn som tas opp i private barnehager i andre kommuner enn der de bor. Kommuner i omlandet til de store byene opplever at de «mister» barn. Bykommunene opplever at barn fra omlandskommunene fyller opp byenes barnehager. Hjemkommunen får ikke beskjed om dette før refusjonskravet kommer fra vertskommunen. I verste fall kommer kravet etter nyttår neste år. For kommunene gir dette et planleggingsproblem. Det er vanskelig å vite hvor mange plasser kommunen trenger for å ha full dekning.

Det har vært mange konflikter om beregning av kommunalt tilskudd til private barnehager i alle år etter at kommunene fikk tilskuddsplikt i 2003. Etter innføring av rammefinansiering i 2011 har det største problemet vært metoden for å telle treåringer. Dette problemet er i stor grad blitt løst gjennom nytt rundskriv fra Udir om likeverdig økonomisk behandling. Veilederen fra KS og PBL om beregning av tilskudd til private barnehager fra 2012 bidro også til å løse en del problemer, spesielt koblingen mellom forskrift om likebehandling og inndelingen av utgifter etter tjeneste i kommuneregnskapet (koblingen mot KOSTRAs funksjonskontoplan) (KS/PBL 2012). Kommunenes erfaringer med økonomisk likebehandling av private og kommunale barnehager er gjennomgått i KS FOU-prosjektet Erfaring med likebehandling (Agenda Kaupang 2013).

Det er fremdeles uenighet om beregning av pensjonsutgiftene. Noen kommuner mener pensjonsutgiftene bør beregnes spesielt for barnehageansatte. Det vil redusere pensjonsutgiftene i tilskuddsgrunnlaget. Sarpsborg kommune har varslet søksmål mot staten om forståelsen av regelverket for tilskuddsberegning på dette punktet. Pr. dags dato er det ikke tatt ut søksmål. Vi går ikke inn i denne saken i denne rapporten.

Myndighetene skal legge fram nye regler for beregning av tilskudd til private barnehager. Spørsmål rundt dagens beregningsregler er derfor ikke prioritert i dette prosjektet.

10.2 Praxis i kommunene

Case-kommunene hadde til sammen 1 675 barn uten rett til plass på grunn av alder, såkalte «nullåringer» i sine barnehager pr. 15.12.2014. Det vil si at barna er født etter 1.9.2013. Av disse er

1 284 i private barnehager. Til sammen var det i Norge 7 318 «nullåringer» i private barnehager pr. 15.12.2014, se figuren under.

Tabell 5 Barn født etter 1.9.2013 i barnehage pr. 15.12.2014. Kilde: Udir/Årsmeldinger fra barnehagene pr. 15.12.2014.

Kommune	Nullåringer private	Nullåringer kommunale	Nullåringer
Sørumsund	36	11	47
Kristiansand	161	24	185
Sarpsborg	105	23	128
Tromsø	196	105	301
Drammen	103	55	158
Os	74	3	77
Bergen	609	170	779
Case-kommunene	1 284	391	1 675
Norge	7 318	3 987	11 305

Kostnaden ved «nullåringer» i private barnehager varierer fra kommune til kommune etter det lokale kostnadsnivået. Med utgangspunkt i nasjonale satser for 2014 (kr 200.000 inkludert kapitaltilskudd), koster nullåringene kommunene 1,5 milliarder kroner i økt kommunalt tilskudd pr. år. For case-kommunene er utgiften 260 mill. kr.

Figuren viser samtidig at det var omtrent 400 nullåringer i de kommunale barnehagene i case-kommunene pr. 15.12.2014. Det koster i prinsippet kommunene 80 mill. kr pr. år. På landsbasis var det kr 4 000. Det koster 0,8 milliarder kroner pr. år.

Case-kommunene prøver å redusere tilskuddene til barn uten rett til plass på to måter:

Redusere kapasiteten: Det viktigste tiltaket er å redusere «overkapasiteten» i markedet. Det vil i praksis si to ting: Holde igjen på tilsagn om tilskudd til nye private barnehager, slik at kapasiteten ikke øker, eller redusere kapasiteten i den kommunale delen av bransjen.

Ikke gi tilsagn om tilskudd til flere private barnehager: Fra 1.1.2011 fikk kommunene rett til å nekte tilskudd til nye plasser i private barnehager. Dette har vært en viktig regel. Den blir brukt i de fleste case-kommunene for å unngå overkapasitet i bransjen. Erfaringen er at høy overkapasitet fører til økt opptak av «nullåringer» i private barnehager. Os kommune har strevd med dette.

Os: For tiden er det overkapasitet i tjenesten, fordi det startet ny en privat barnehage med 140 plasser i 2013. Det er tatt opp 73 nullåringer i de private barnehagene. Det koster kommunen minst 10 mill. kr i året. Kommunen har lagt ned plasser i en av sine barnehager (Os) og en familiebarnehage legger ned. Opptaket pågår, ikke alle får fylt opp. Kommunen forsøkte å få stanset den nye private barnehagen, men klarte det ikke. Det var allerede gitt juridisk forpliktende tilsagn mange år tidligere, før rammefinansieringen startet i 2011.

Tilsagn om tilskudd til nye barnehager er ikke faglige, men politiske beslutninger. I Bergen behandles disse sakene i byrådets sekretariat, ikke i kommunalavdelingen for barnehage og skole. Kommunen gir tilsagn om støtte/tilskudd til utbygger på et tidlig stadium i prosjektene, men med forbehold om en viss fremdrift i prosjektene. Etter hvert har det blitt ryddige prosesser med åpen konkurranse mellom utbyggerne og klare kriterier.

Flere av kommunene vurderer å nekte tilskudd til nye familiebarnehager, som en prinsippsak. Det oppfattes som en type barnehage med lavere kvalitet. Ingen av case-kommunene har fattet slikt vedtak ennå.

Legge ned kommunale plasser: Når private plasser først er opprettet, kan ikke kommunen legge dem ned igjen. Det er ikke adgang til å trekke tilbake tilsagn om kommunalt tilskudd. De private plassene får dermed en slags «vernet» status. For å regulere kapasiteten, må kommunen legge ned kommunale plasser. Dette skjer i stor skala rundt om i case-kommunene.

Eksempel fra Tromsø: Private barnehager prioriterer opptak av barn i samsvar med egne vedtekter og det medfører at de tar inn ikke-rettighetsbarn. De tar opp barn under et år, til foretrekkelig for barn med rett til plass. Dette bidrar til at kommunen får et større press for å skaffe plass til alle rettighetshaverne og må etablere/opprettholde plasser utover det som er behovet, sett i forhold til antall rettighetsbarn i kommunen. Eksempelvis kan nevnes at høsten 2012 måtte kommunen opprette 100 midlertidige plasser, samtidig som private barnehager tok opp 100 ikke rettighetsbarn. Dette påfører kommunen ekstra utgifter og gjør det vanskelig å styre kapasiteten i tjenesten.

Inneværende barnehageår er det tatt opp 240 barn uten rett til plass, derav 150 i private barnehager. I år må kommunen legge ned to kommunale barnehager fra august, fordi etterspørselen er redusert. To nye private barnehager åpnet i fjor høst. Prognosen var at behovet ville øke med 50 plasser. I stedet ble etterspørselen redusert med 100 plasser. Det er kommunen som har ansvar for at kapasiteten er tilpasset behovet, sett i forhold til rettighetsbarn og derfor må legge ned/opprette plasser for å tilpasse kapasiteten til behovet.

Kommunen kan ikke forlange at de private faktisk benytter de plassene de har fått tilsagn om tilskudd til. Private kan legge ned avdelinger eller plasser, uten noen avtale med kommunen. Kommunen må stå klar og erstatte disse plassene for å sikre full dekning. Det er faktisk uklart når en privat barnehage er lagt ned. Hvis driften stopper opp i en privat barnehage, når går da tilsagnet om tilskudd ut? Det er ingen regler om dette.

10.3 Mulige løsninger

Vi vil avgrense temaet til å gjelde tilskudd til private barnehager for barn uten rett til plass. Barnehageloven pålegger kommunene å skaffe plass til egne innbyggere som fyller ett år før 1.9, og som har søkt innen fristen for hovedopptak 1.3. Det mest nærliggende løsningen på dette problemet er å ta bort retten til tilskudd for barn uten rett til plass etter barnehageloven. Det vil si

- Barn født etter 1.9. i året før tilskuddsåret
- Barn bosatt i andre kommuner
- Barn som er søkt inn for sent (etter 1.3.)

Det vil i så fall være opp til kommunestyret om de skal prioritere opptak av nullåring i barnehagene framfor andre oppgaver i kommunen. Mange kommuner vil antakelig fortsette å gi tilskudd, siden det er mange gode grunner for å gi tilskudd til disse gruppene (blant annet innflyttere og pendlere). Opptak av de nevnte gruppene barn vil bero på avtaler mellom barnehagene og kommunen, og mellom kommunene. En slik regel vil gjøre kapasitetsplanleggingen for kommunene enklere, og den vil begrense utgiftene. I prinsippet vil kommunene kunne spare 1,5 milliarder kroner i året.

Det er delte meninger i case-kommunene om en slik regelendring i barnehageloven. Informantene i administrasjonen synes stort sett dette er en god ide, men få har tenkt gjennom saken før den tas

opp i intervjuene. Administrasjonen i Drammen mener dette er en feil vei å gå i Drammen: kommunen ønsker tvert i mot å åpne barnehagene for flest mulig av innbyggerne.

Kunnskapsdepartementet har tidligere avvist denne problemstillingen ved å vise til at kommunene har fått finansiering for «nullåringene» gjennom rammetilskuddet. Det var en del nullåringer i barnehagene da rammefinansieringen ble innført i 2011. Finansieringen for disse plassene ble ikke trukket tilbake. De ble lagt inn i rammetilskuddet. Vi har ikke sett disse regnestykkene. Det er uansett ikke en god finansieringsmodell på kommunenivå i 2015. En løsning på dette problemet ville være å trekke tilbake disse midlene nå. Da vil finansieringen og retten til plass kunne avstemmes på en bedre måte.

11 Strategi for kvalitetskontroll og kvalitetsutvikling

Problemstillingen i dette prosjektet er om barnehageloven gir kommunene tilstrekkelige virkemidler til å sørge for god kvalitet i barnehagetilbudet i kommunen. Kommunene har et ansvar som barnehagemyndighet for å sørge for et forsvarlig barnehagetilbud til alle barn i kommunen. Undersøkelsene vi har gjort, viser at kommunene strever med denne oppgaven. For det første fordi kravene til kvalitet i barnehagesektoren er uklare. For det andre fordi kommunene mangler effektive virkemidler for å påvirke kvaliteten i private barnehager.

Vi ser samtidig at kommunene har store ambisjoner for utviklingen av barnehagetilbudet. Kommunene ønsker å stille større krav til kvalitet i alle barnehager i kommunen, uavhengig av eierskap. Det gjelder spesielt arbeidet med språk og sosial kompetanse. Kommunene bruker dialog og gulrot-metoden for å få med private barnehager i dette arbeidet i dag.

I dette kapitlet skal vi oppsummere resultatet av undersøkelsene og skissere noen alternative strategier for arbeidet med kvalitet i barnehagene. Undersøkelsene vi har gjort, tyder på at problemet må deles i to:

- Kvalitetskontroll: Hvordan skal samfunnet sikre en god minstestandard på tilbudet i barnehagene?
- Kvalitetsutvikling: Hvordan skal det offentlige bidra til høy kvalitet i alle barnehagene, ikke bare de kommunale?

11.1 Kvalitetskontroll

I dag er det i prinsippet slik at barnehageloven stiller krav til barnehageeier og den lokale barnehagemyndigheten sjekker om kravene overholdes. Vi ser at dette systemet halter. Lovens kvalitetskrav er svært uklare. Loven overlater i prinsippet mange vurderinger til kommunenes skjønn. Kommunene har i liten grad definert lokale krav til kvalitet og har for få virkemidler til disposisjon for å håndheve regelverket. Det eneste virkemiddelet mot kvalitetsmangler er stenging. Det er også en tendens til at kommunale forsøk på å benytte skjønn overprøves av Fylkesmannen eller domstolene.

Det ser ut til at det trengs klarere krav til kvalitet. Det gjelder både lekearealet, bemanningen, arbeidsmåter og kvalitetskontroll. Krav om brukerundersøkelse for å måle opplevd kvalitet er etter vår vurdering et opplagt krav. Det kan stilles klarere krav når det gjelder alle sidene av barnehagemyndighetens ansvarsområde: godkjenning, tilsyn, opptak, tilskudd og styrkingstiltak. Myndighetene kan samtidig ta i bruk flere former for sanksjoner mot barnehager som ikke følger regelverket. Det er i så fall svært interessant å ta i bruk økonomiske sanksjoner i form av bøter eller avkorting av tilskudd. Disse reglene vil selvsagt gjelde for både kommunale og private barnehager.

Nasjonale myndigheter har i så fall to veier å gå:

- Man kan stille klarere kvalitetskrav gjennom barnehageloven med forskrifter. Det betyr å legge mer vekt på konkrete minstekrav til tilbudet. Dette er den naturlige metoden for å sikre en felles, nasjonal minstestandard i alle barnehager.
- Man kan gi tydeligere fullmakter til den lokale barnehagemyndigheten. Barnehagemyndigheten må få en tydelig myndighet til å utøve skjønn, som ikke uten videre kan overprøves av domstoler eller fylkesmenn. Dette vil åpne for større lokale variasjoner og tillate noen kommuner å ha større ambisjoner enn andre. Fremdeles vil reglene måtte være minstekrav til tjenesten, vedtatt som lokal forskrift.

De personene vi har intervjuet, er ikke enige om hva som er den riktige strategien for kvalitetskontroll. En del styrere og barnehagebyråkrater kan tenke seg sterkere statlig styring. Det er

enklere å gjennomføre og passer godt med profesjonstenkningen i sektoren. Andre ønsker større handlingsrom for kommunen, blant annet fordi deres kommune har utviklet bedre metoder og verktøy enn det staten klarer å lage. Politikerne og kommunens toppledere er mer opptatt av lokalt selvstyre og mindre opptatt av styringstekniske spørsmål.

11.2 Kvalitetsutvikling

Kvalitetsutvikling er ikke det samme som kvalitetskontroll. Kvalitetsutvikling dreier seg om å forbedre kvaliteten.

Kommunene har et svært begrenset ansvar for kvalitetsutvikling i private barnehager. Kommunene har ansvar for kvalitetskontroll. Den lokale barnehagemyndigheten skal sjekke om kvaliteten i private barnehager er i samsvar med kravene i barnehageloven. Hvis kravene ikke etterleves, skal avvik påtales, pålegg utferdiges. Barnehagen skal stenges hvis påleggene ikke etterleves.

Kommunene har samtidig et ansvar for veiledning av private barnehager. Barnehagene skal få veiledning i hvilke regler som gjelder og råd om hvordan kvaliteten kan forbedres. Det er barnehageeier som har ansvaret for å bringe kvaliteten i barnehagen i tråd med lovens krav.

Case-kommunene har fått store ambisjoner for kvaliteten i barnehagetilbudet i kommunen, både når det gjelder kommunale og private barnehager. Kommunepolitikere ønsker at barna skal være godt rustet til skolestart. Intervjuene viser at ambisjonene er langt over det kommunen kan kreve som barnehagemyndighet. Det er derfor case-kommunene samarbeider med private barnehager om felles kvalitetsutviklingstiltak.

Spørsmålet i prosjektet er om barnehageloven kan endres for å gi kommunene et bedre redskap for å få til kvalitetsutvikling i private barnehager. En løsning kommunene selv nevner, er lovfestet rett til å pålegge private barnehager kvalitetsutviklingstiltak vedtatt i kommunestyret.

Dette er et vanskelig forslag. Det er viktig å trekke grensen for hvilke tiltak kommunestyret skal kunne pålegge private barnehager. Et visst mangfold i sektoren er politisk ønskelig og forbrukervennlig. Hvis kommunen ønsker at private barnehager skal bli best i Norge, må det antakelig skje gjennom avtale, slik det gjøres i dag. Utvikling av kvalitet skjer ved å iverksette en rekke tiltak over lang tid.

Det er dessuten mulig å benytte prinsipper om konkurranse og fritt brukervalg mer bevisst enn i dag. Det er fritt brukervalg i barnehagetjenesten. I prinsippet vil man kunne anta at kravstore brukere vil velge bort dårlige barnehager over tid. I dag forsøker mange kommuner å begrense «overkapasiteten» i markedet for å redusere inntak av barn under ett år i private barnehager. Resultatet blir mindre valgmuligheter for foreldrene. Hvis myndighetene ønsker å stimulere konkurransen, bør kommunene kunne nekte å gi tilskudd til barn uten rett til plass. Da vil motivet for å begrense kapasiteten bli mindre og konkurransen vil øke. Dette kan kombineres med publisering av kvalitetsdata for hver barnehage på internett. Det vil stimulere konkurransen enda litt mer.

11.3 Sammenhengen mellom kvalitetskontroll og -utvikling

Kvalitetskontroll og kvalitetsutviklingstiltak henger tett sammen. Begge deler trengs i en forbedringsprosess. Kvalitetskontrollen forteller oss hvilken kvalitet tjenesten har, og utviklingstiltakene er det vi gjør for å forbedre kvaliteten. Så sjekker vi kvaliteten igjen, for å finne ut om tiltakene har hjulpet.

Kvalitetsprosjektet i Kristiansand er designet på denne måten. Prosjektet består av tre kvalitetsmålinger med to års mellomrom. I mellomperiodene skal barnehagene jobbe med å

forbedre manglene som er påvist. Ved å sammenligne resultater skal barnehagene kunne lære av hverandre. Kommunen sender ut veiledere (ansatte) til barnehagene for å hjelpe til i dette arbeidet.

Kvalitetsmålingene i Kristiansand består av flere spørreundersøkelser. De ansvarlige er blitt enig om å legge vekt på barnas trivsel, sosiale kompetanse og språkferdigheter. Kvaliteten sjekkes ved å spørre de ansatte og barna selv. Prosjektet forutsetter at forskjellene i stor grad skyldes arbeidsmåtene i den enkelte barnehage. Noen barnehager jobber lurere enn de andre. Ved å sammenligne resultater skal barnehagene lære av hverandre.

I den første undersøkelsen av kvalitet i 2013 fant forskerne svært store kvalitetsforskjeller mellom barnehagene i Kristiansand (Nordahl og co: Kartleggingsundersøkelse i Kristiansand kommune 2013). Barnehagene har jobbet med å forbedre disse resultatene siden 2013. Vi vet ikke om arbeidet har gitt gode resultater. Neste kvalitetsmåling skjer våren 2015. Nye måledata foreligger ikke ennå (juni 2015).

Dette er en utviklingsmetode som er velkjent og velbrukt ellers i kommunene. Utviklingsarbeidet i grunnskolen går i stor grad ut på å forbedre resultatene på nasjonale prøver og trivselsmålinger (elevundersøkelsen). Prosjektlederne i Kristiansand mener metoden er lite brukt i barnehagesektoren. Utviklingstiltak i barnehagesektoren er i liten grad basert på kunnskap, står det i prosjektrapporten fra første undersøkelse. Det kan for så vidt stemme med vårt inntrykk fra intervjurunden i case-kommunene. Det er bare Kristiansand som har startet kvalitetsprosjektet sitt med en omfattende og konkret kvalitetsmåling i hver barnehage. De andre kommunene har satset mindre på resultatmåling. I de andre kommunene er prosjektplanene primært en liste med anbefalte verktøy, arbeidsmåter og opplæringstiltak.

11.4 Statlig styring av barnehagetjenesten

Det er interessant å sammenligne metodene for nasjonal styring av private leverandører innenfor grunnskolen, barnehagene og pleie- og omsorg. Tjenestene styres svært ulikt.

Sterk statlig styring er den metoden som brukes overfor private grunnskoler. Der er krav om felles brukerundersøkelser og nasjonale tester i alle skoler. Private skoler finansieres direkte av staten, ved trekk i kommunenes rammetilskudd. Fylkesmannen er tilsynsmyndighet. Kommunenes rolle overfor private skoler er svært liten. Det eneste kommunene har ansvaret for er spesialundervisningen. Kommunene er høringsinstans ved opprettelse av private skoler.

I pleie og omsorg er det annerledes. Der opererer kommunene helt fritt. De bestemmer om tjenestene skal utføres av kommunen selv eller av private leverandører. De kan stille store eller små krav til kvalitet i tjenestene og må betale deretter. Det er en ren kommersiell kontrakt som inngås mellom de private og kommunen. Staten har tilsynsansvaret.

Barnehagesektoren styres som en slags mellomting mellom skole og pleie og omsorg. Kommunene har tilsynsansvaret for private barnehager, men med svært begrensede fullmakter. Kommunene har ansvaret for finansieringen av de private barnehagene, men kan ikke avslutte kontrakten. De private barnehagene har en mye friere stilling enn private sykehjemsdrivere, for eksempel.

Litteraturliste:

Agenda Kaupang 2013: Erfaring med likebehandling

FAFO 2014:44: Gratis kjernetid i barnehager

KS/PBL 2012: Veileder for beregning av tilskudd til private barnehager, (er kommet i oppdatert versjon 2015)

Kunnskapsdepartementet: Veileder i godkjenning av barnehager

Kunnskapsdepartementet: Veileder i tilsyn med barnehager

Kunnskapsdepartementet: Veileder om kravene til pedagogisk bemanning, rundskriv F-4266/2011.

Nordahl m.fl. 2013: Kartleggingsundersøkelse i Kristiansand kommune 2013, Institutt for læring og filosofi, Ålborg Universitet

Rambøll 2012: Undersøkelse av kommunene som barnehagemyndighet

Trøndelag forskning og utvikling 2015: Spørsmål til barnehage-Norge 2014