

Hvordan forplikte private barnehager i kommunens helhetlige oppvekstpolitikk?

KS-FOU-prosjekt

Agenda Kaupang AS 2019, rapport nr. 1020617

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 er 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.