

Faktanotat: Kommunenes manglende rett til å legge ned private barnehageplasser

PBL (Private Barnehagers Landsforbund) viser til flere oppslag i media knyttet til problemstillingen, og også skriftlig spørsmål fra Bjørnar Moxnes (Rødt) til kunnskaps- og integreringsministeren, datert 23.01.2020. Saken berører overkapasitet i barnehagesektoren og bekymringer knyttet til at kommuner aktivt bare kan redusere antall plasser i kommunale barnehager.

Barnehageloven og Forsikrift om tildeling av tilskudd til private barnehager regulerer kommunens plikt til å betale tilskudd til private barnehager.

Ingen av disse to rettskildene åpner for at kommunen kan redusere antall plasser i en privat barnehage på bakgrunn av lavere antall barn i barnehagealder i kommunen.

PBL registrerer at det er økende interesse for denne problemstillingen og ser behov for å komme med noen oppklaringer i sakens anledning.

Rødt: «Mot foreldrenes vilje»

I begrunnelsen for det aktuelle spørsmålet til kunnskaps- og integreringsministeren viser representanten Moxnes til et konkret tilfelle i Stjørdal kommune der en barnehage i desember 2019 ble vedtatt nedlagt. Stortingsrepresentanten skriver:

«Stjørdal kommune hadde flere barnehageplasser enn barn, men de kunne ikke nedjustere antall plasser i alle barnehager i kommunen, fordi de private kan man ikke røre.

Kommunen måtte legge ned en offentlig barnehage selv om foreldrene og de ansatte ønsket å beholde den. Husbymarka barnehage i Stjørdal, som legges ned mot foreldrenes vilje er et eksempel på forkjørsrett for kommersielle barnehager. Det blir feil om familiene med barn i kommunale barnehager er de eneste som tar støyten når man må justere ned antall plasser.»

Stjørdal kommune: Få søknader de siste årene

Stortingsrepresentant Moxnes har sannsynligvis rett i at foreldre med barn i den omtalte barnehagen ikke ønsker at barnehagen skal legges ned. I november deltok ifølge Stjørdalens Blad over 100 mennesker i fakkeltog for å berge barnehagen. Det ble høsten 2019 samlet inn rundt 1.000 underskrifter i sakens anledning, ifølge samme avis.

Men Stjørdal kommunes saksfremlegg foran kommunestyrets behandling av saken 19. desember 2019, bidrar til å nyansere dette bildet:

«Barnehagen i Husbymarka ligger i et område med flere private barnehager. Det har vært få søknader til Husbymarka barnehage de siste årene. Barnehageområdet i Stjørdal har større kapasitet enn det er barn til å fylle opp plassene, og det kan derfor vurderes som at det er for mange plasser tilgjengelig, særlig i denne regionen av Stjørdal.

I dag er det 27 barn med plass i Husbymarka, kapasiteten er på ca. 50 barn. Det er vanskelig å drive en barnehage med så ustabil barngrunnlag, og i 2020 er det 8 skolestartere som gjør at barnehagen igjen kanskje står i fare for å miste ansatte dersom drifta opprettholdes.»

En mer etterrettelig fremstilling av saken i Stjørdal er altså at Husbymarka barnehage legges ned fordi foreldre aktivt foretrekker å søke barna til andre barnehager i nærområdet.

PBL: Bør være foreldrenes valg

Private barnehager får ikke tilskudd for flere plasser enn de rapporterer av antall barn, barnas alder og oppholdstid i barnehagen, jf Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 12.

Dermed må barnehagen til enhver tid være et foretrukket valg blant foreldre for å kunne holde virksomheten på nivå med antall plasser barnehagen er godkjent for.

Dersom barnetallet i kommunen går ned – og kommunen ikke ønsker å ta ned kapasiteten i egne barnehager – må kommunen sørge for at den leverer et tilbud i kommunale barnehager som er mer foretrukket av familiene enn tilbudet i private barnehager.

Dette gir et insentiv til å satse på kvalitet både i kommunale og private barnehager, og lykkes kommunen med å gi det beste tilbudet, får private barnehager «vikeplikt» og ikke «forkjørsrett», for å låne stortingsrepresentantens metafor.

PBL er alltid villig til å drøfte både muligheter og utfordringer i sektoren, men mener det vil være feil å skulle legge ned plasser i barnehager som foreldre aktivt søker barna sine til, for å opprettholde plasser i barnehager som foreldre ikke aktivt søker barna sine til.

Drift tilpasset normer

Det er også høyst problematisk om hjemkommunen skulle kunne bestemme seg for å «ta ned» kapasiteten i private barnehager all den tid mange av disse barnehagene allerede har måttet tilpasse barnetallet slik at det skal passe med gjeldende bemannings- og pedagognorm.

Særlig i en kommune med lave tilskudd, eller i en privat barnehage med over gjennomsnittet høye personalkostnader per barn, vil dette kunne være den berømte «tuen som velter lasset».

I den forbindelse er det betimelig å minne om at private barnehager som helhet i 2018 hadde et årsresultat på 3,4 prosent. Blant de ordinære private barnehagene, som pedagog- og bemanningsnormen gjelder for, var overskuddet på 2,3 prosent i gjennomsnitt. Marginene er ikke større enn de må være for at eiere av private barnehager skal kunne oppfylle normer, ivareta eiendommer, utvikle kvalitet og sikre de arbeidsplassene som de har skapt.

Langsiktig drift

PBL mener dessuten det er en styrke for sektoren at kommunene ikke utenom i særlige tilfeller har lov til å legge ned private barnehageplasser. Forutsigbarheten dette gir har vært avgjørende for å få inn private barnehageeiere som vil tenke langsiktig, prioritere kvalitet og utvikle det unike mangfoldet som kjennetegner sektoren.

Hvis kommunen alene skulle styre hvilke barnehageplasser som skal avvikles, vil vi i ytterste konsekvens kunne komme i en situasjon der gode barnehager blir lagt ned og mindre gode barnehager blir opprettholdt. Dette er ikke i barnas og familienes interesse, og det er dem barnehagene er til for.

Tidsbegrenset anbud?

I debatten om denne problemstillingen, blir det ofte trukket frem at private barnehager har rett på «evigvarende tilskudd».

For det første, er bruken av ordet «evigvarende» upresis, all den tid retten på tilskudd er begrenset av at foresatte aktivt velger å sende barna sine til denne barnehagene. Dersom barnehagen ikke når opp i konkurransen om barna, faller livsgrunnet bort, og barnehagen avvikles.

For det andre, vil vi for eksperimentets skyld sammenligne denne ordningen med det andre tydelige alternativet, nemlig en tidsbegrenset kontrakt.

I mange andre sektorer er avtaler mellom det offentlige og private tjenestetilbydere som oftest tidsbegrensede og anbudsbaserte. Hvor godt en slik ordning fungerer, varierer fra sektor til sektor og vurderes også ulikt ut fra hvilket politisk ståsted du har.

Hadde det private innslaget i barnehagesektoren vært regulert med tidsbegrensede kontrakter, ville enhver eier måttet tilpasse investerings- og driftsnivået med tanke på en kortsiktig horisont. Tilbyderen ville også måtte kalkulere inn all avkastning på innskutt kapital og annen innsats til kontraktperioden. Avhengig av hvor sterk konkurransen blir, så kan man tenke seg at satsningen på langsiktig pedagogisk utvikling ville blitt skadelidende dersom tidshorisonten er kort og marginene små. En annen «følgefeil» kan bli at eiendommer ville ikke blitt ivaretatt på samme gode måte som i dag. Det er i sum grunnlag for å stille spørsmål om ikke et slikt anbudsregime totalt sett ville påføre samfunnet økte kostnader langt over verdien av den friheten kommunen får til å overprøve foresattes valg av barnehage.

Og dessuten: Mens nesten alle ansatte i private barnehager i dag har tariffavtaler som fullt ut tåler sammenligning med ordningene i det offentlige, ville lønns- og pensjonsvilkår havnet under et kontinuerlig press.

En slik utvikling ville etter PBLs mening ikke vært til beste for barn, foreldre/foresatte, ansatte eller samfunnet for øvrig.