



Adresseinformasjon fylles inn ved ekspedering. Se mottakerliste nedenfor.

Vår referanse: 20/03094-4
Arkivkode: 450
Saksbehandler: Christian Weisæth
Monsbakken,
Deres referanse:
Dato: 04.03.2021

KS hørings svar NoU 2020-13 Private aktører i velferdsstaten

Sammendrag

KS viser til høringsnotat fra Nærings og fiskeridepartementet 04.12.2020 med høringsfrist 15.03.2021.

KS mener at:

- KS støtter forslag som gir økt lokalt handlingsrom, herunder større frihet for kommunene til å fastsette finansiering av private barnehager. Offentlige og private barnehager må likebehandles for å sikre en effektiv drift av barnehagesektoren.
- Det er viktig at demokratisk valgte institusjoner som kommunestyre og fylkesting skal ha tilstrekkelig innsyn i og kontroll av virksomhet som er finansiert av offentlige midler.
- Større transparens om eierskap, organisering og økonomi hos private leverandører av velferdstjenester vil gi kommunene bedre oversikt og mulighet for kontroll.
- En lovfestet plikt for kommuner til å begrunne beslutningen om å bruke private velferdsleverandører vil begrense det lokale selvstyret.
- Forslaget om å fastsette et nytt mål for offentlig sektors eventuelle bruk av private aktører om at det skal medføre en mer effektiv bruk av samfunnets ressurser, vil også begrense det lokalpolitiske handlingsrommet unødvendig.
- KS mener at private velferdsleverandører som vil levere på disse områdene, skal ha tariffavtale, jfr. arbeidstvisten § 3. KS anbefaler at det arbeides videre med modeller for krav til tilskuddsmottakere innenfor EØS-avtalens rammer, som kan luke ut leverandører som primært konkurrerer gjennom å forringe ansattes lønns- og arbeidsvilkår.
- For å ivareta lovpålagt tjenestetilbud og behov hos sårbare grupper støtter KS utvalgets anbefaling om at medleverforskriften ikke må oppheves.
- Eventuelle innsparinger for kommunesektoren ved at utgifter til private aktører reduseres, bør beholdes i kommunesektoren for å bedre kvaliteten på tjenestene og utvide kapasiteten i velferdstilbudet.
- Kommunene må fortsatt ha adgang til å reservere konkurranser for ideelle leverandører, dersom man etter en lokal vurdering ønsker dette.

Vårt hørings svar videre omtaler disse konklusjonene i større detalj.

Utfyllende kommentarer

Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslagene er i liten grad utredet med tanke på økonomiske og administrative konsekvenser for kommunesektoren. Bakgrunnen for dette er at forslag og anbefalinger er generelle, med stor mulighet for tilpasninger for departementene om forslagene følges opp. I den videre oppfølgingen av forslagene må det gjøres mer konkrete vurderinger av kostnadsnivå og administrative konsekvenser for både stat og kommune.

Overordnet har utvalget lagt vekt på at offentlige midler til kjøp av velferdstjenester fra private virksomheter skal gå til kostnadseffektiv tjenesteproduksjon av høy kvalitet. Utvalgets anbefalinger skal bidra til samfunnsøkonomisk effektiv tjenesteproduksjon. KS vil minne om at samarbeidet med private kan ha andre normative mål, som mangfold og valgfrihet i tilbudet

Det er viktig å være oppmerksom på, slik utvalget selv påpeker, at på bakgrunn av omfanget av bruken av private aktører kan selv mindre endringer i rammevilkårene, ha betydelige økonomiske og administrative konsekvenser for alle involverte. I den grad de foreslåtte tiltakene gjennomføres og gir innsparinger for kommunesektoren ved at utgifter til velferdstjenester levert av private aktører reduseres, bør de frigjorte midler beholdes i sektoren. Slike midler kan brukes til å bedre kvaliteten på tjenestene og utvide kapasiteten.

Øvrige økonomiske og administrative konsekvenser kommenteres konkret til de enkelte forslagene under.

Økt transparens om eierskap, organisering og økonomi

KS støtter utredningens påpekning om at et mål om å produsere offentlige tjenester effektivt også må avveies mot hensynet til rettsikkerhet, hensynet til politisk styrbarhet og demokratisk legitimitet. Det er viktig at demokratisk valgte institusjoner som kommunestyre og fylkesting har mulighet for tilstrekkelig innsyn i og kontroll av virksomhet som er finansiert av offentlige midler.

Kunnskapsgrunnlaget gir en nyttig oversikt over reguleringen, finansieringen og resultatene for private i en lang rekke sektorer, for stat og kommunene. Det har imidlertid vært krevende for utvalget å få etablert oversikten som har vært nødvendig for å svare ut mandatet. Utvalget peker på at det er behov for bedre oversikt over private leverandører og foreslår at det etableres et offentlig register over alle private virksomheter som leverer offentlig finansiert velferd. Selv i sektorer med god oversikt over tilskuddsmottakere som i barnehage og skole er det utfordringer med å følge pengestrømmene. En oversikt over leverandører som leverer tjenester er ikke tilstrekkelig for å ha oversikt over tilbydernes organisering og økonomi for øvrig.

En utarbeidelse av offentlig register kan i noen grad legge til rette for effektiv kontroll av aktørene. Krav til regnskapsmessig skille bør vurderes, da dette er krav som bidrar til effektivt tilsyn og kontroll med virksomhetene, også ved bruk av offentlige anskaffelser. Utvalget er mindre konkret på hvordan dette skal utformes i praksis og drøfter i den forbindelse en rekke forhold. Utvalget fremhever og foreslår krav til uavhengig organisering i barnehagesektoren. Det er flere gode grunner som taler for det (BDO 2019), samtidig er det uklart hvorfor man bygger opp argumentasjonen om dette knyttet til friskolenes regulering og organisering. KS mener et fremtidig regelverk knyttet til transparens om eierskap, organisering og økonomi hos private bør utformes også med tanke på kommunens samlede kontrollbehov. For at arbeidet med slik regnskapsmessig rapportering skal bygge opp under kvaliteten i tjenesten i kommunen, vil det være en fordel at sektorvis regelverk i større grad harmoniseres slik at kommunesektoren samlet sett får større oversikt over sine tilbydere. Dette vil etter KS syn bidra til å redusere styringskostnader.

Tiltakene anslås å redusere kostnadene for kommunene til kontroll og transaksjon. Det foreslås blant annet å få på plass mer standardisert informasjon om næringsvirksomhet, eierskaps- og selskapsstrukturer og virksomhetenes leveranser til offentlig finansierte velferdstjenester for økt transparens om eierskap, organisering og økonomi hos private aktører. Dette vil være viktig tiltak for å kunne få pålitelige tall. Det er ikke urimelig å kreve rapportering fra private aktører tilsvarende det

kommuner må rapportere gjennom for eksempel KOSTRA. Et slikt tiltak kan gi lettere tilgang til informasjon og slik redusere administrasjonskostnader i kommunene.

Prinsipiell tilnærming til bruk av private aktører

Utvalget mener det behov for en mer prinsipiell tilnærming til bruk av private velferdsaktører enn beslutningene historisk har vært preget av. Målet er at bruk av private aktører skal medføre en mer effektiv bruk av samfunnets ressurser. Som påpekt er ikke bare samfunnsøkonomisk effektivitet, men også politiske mål om mangfold og valgfrihet, og kontinuitet i tilbudet viktige politiske mål og begrunnelser lokalt. Det må fortsatt være lokal handlefrihet i å avveie ulike hensyn som begrunnelse for samarbeidet med private, ikke et krav om en bestemt prinsipiell tilnærming til dette som innebærer at hensynet til samfunnsøkonomisk lønnsomhet er overordnet andre hensyn.

KS mener det er positivt med tiltak som kan bidra til at kommuner og fylkeskommuner tar veloverveide valg ved organisering av tjenestene, men kan ikke støtte en innføring av en lovfestet plikt for kommuner til å begrunne beslutningen om å bruke private eller at det settes som mål for eventuell bruk av private aktører at det kan medføre en mer effektiv bruk av samfunnets ressurser. Dette er bare et av flere politiske hensyn som kan begrunne samarbeidet med private aktører. Andre relevante politiske mål om mangfold, valgfrihet og kontinuitet i tilbudet er også legitime begrunnelser for samarbeidet. KS vil advare mot inngrep i det lokale selvstyret og i muligheten for å gjøre lokale politiske avveining av ulike samfunnsmessige hensyn. Det er kommunene selv som må bestemme hvilke formål som skal ivaretas i de enkelte anskaffelsene. Oppdragsgiverne skal gis en mulighet, men ingen plikt til å fremme ulike samfunnsmessige hensyn i offentlige anskaffelser. Som hovedregel vil avveining av ulike samfunnsmessige hensyn fremmes best gjennom informasjon og konkret veiledning framfor pålegg og skal-krav i lovverket.

Som utvalget viser, vil de folkevalgtes muligheter til innsikt og kontroll endres når tjenesten organiseres utenfor kommuneorganisasjonen og styres på kontrakt. Spesielt er dette viktige spørsmål å ta opp når styringsutfordringene øker med behovet av å se tjenester i sammenheng og tilpasses brukernes behov – hvilket karakteriserer velferdstjenester. Det er derfor positivt med tiltak som kan støtte kommuner og fylkeskommuner arbeidet med kontraktsutforming, oppfølging og kontroll av private leverandører. Det viktig at kommunene involveres i et videre arbeid med veilednings- og kompetansetiltak for å sikre at dette dekker kommunenes behov på en hensiktsmessig måte.

Videre trenger kommunene forutsigbarhet i oppbyggingen av og drift av tjenester som leveres av private. Ved bruk av private aktører er det viktig at kommunene ikke låses inn i uheldige strukturer, slik som utvalget er tydelig på knyttet til barnehagesektoren, hvor kommunen i praksis ikke har mulighet til å redusere det private barnehage tilbudet, men i stedet må redusere antall kommunale barnehageplasser når etterspørselen går ned.

Utvalget har selv ikke konkludert med tanke på om bruk av private aktører medfører en mer effektiv bruk av samfunnets ressurser. Dette illustrerer hvor krevende slike vurderinger kan være. Dette er spesielt utfordrende da styringskostnader som inngåelse, oppfølging, kontroll og sanksjon av kontrakter, samt kostnader til utarbeidelse av lov forskrift etc skal inngå i vurderingen av de samlede kostnadene. Dersom kommunene får plikt til å dokumentere måloppnåelse, innebærer det at kommunen må ha god oversikt over samlede kostnader i egne leveranser, for å sammenligne med samlede kostnader ved å kjøpe fra private. I tillegg må kommunene påregne styringskostnader, herunder transaksjonskostnader knyttet til kontraktsinngåelse/-oppfølging, samt kostnader til fortolkning og etterlevelse av lovverk, forskrifter, rundskriv og veiledere mv. Et eventuelt krav til dokumentert måloppnåelse vil være en betydelig ekstra styringskostnad for det offentlige.

Kommunesektoren har ansvar for en stor del av velferdstjenestene utvalget har sett på. KS mener det er behov for større oversikt over de samlede transaksjons- og styringskostnadene når private benyttes i

produksjon av velferdstjenester. KS støtter utvalget at det er mangelfull oversikt over og lite forskning på transaksjonskostnader og indirekte styringskostnader ved bruk av private aktører. Etter utvalgets vurdering kan dette tilsi at samlede kostnader ikke blir redusert, men i verste fall øker, ved bruk av private leverandører. Hvis målsettingen er en mer effektiv bruk av samfunnets ressurser, må slike kostnader inngå i vurderingen. Samtidig er samarbeid med private ikke bare begrunnet i samfunnsøkonomisk effektivitet, men også politiske mål om mangfold og valgfrihet for brukerne.

KS merker seg også at utvalget mener det i for liten grad er undersøkt hvilken betydning private leverandører har å si for kvalitet på tjenestene. *«Private leverandører av velferdstjenester skal levere tjenester i tråd med de krav som stilles i regelverk og/eller i kontrakt. Det er imidlertid vanskelig å måle hvorvidt resultatet oppnås for velferdstjenestene. Det gjennomføres mye forskning blant annet på kvalitet i velferdstjenester, men det er lite forskning på hvilken effekt bruk av private leverandører har på kvaliteten.»*

Utvalget anbefaler jevnlig evalueringer for å sikre at målet med bruk av private leverandører blir nådd. En viktig forutsetning for vellykkede evalueringer av dette i fremtiden er at det gjennomføres mer forskning på sammenhengene mellom kvalitet og ressursbruk innenfor velferdstjenestene. Spesielt bør det legges vekt på mer presis informasjon om de samlede styringskostnadene for å evaluere dette. KS mener evalueringene også bør ta høyde for og vektlegge oppdragsgivers mulighet til å fremme ulike samfunnsmessige hensyn, samt mulighet for innovasjon og samskaping i tjenestene.

Økt bestillerkompetanse og juridisk rådgivning

KS mener at tiltak for å øke det offentliges bestillerkompetanse er positivt. Samtidig er det viktig at kompleksiteten knyttet til utforming, inngåelse, forvaltning, revisjon og avvikling av kontrakter ikke undervurderes. Håndteringen av denne kompleksiteten er en kostnad som ikke alltid er med når man skal vurdere om det er økonomisk mest fordelaktig med egenproduksjon eller innkjøp. Det å måtte håndtere kontrakter etter både privatretten og offentlig rett kompliserer og fordyrer ytterligere.

Kommunenes innkjøp av tjenester er i noen tilfelle utelukkende regulert av kontraktsretten, supplert med anskaffelsesregelverket. I andre tilfeller er innkjøpet underlagt forvaltningsretten der leverandøren er gitt rettigheter etter forvaltningsloven med dens krav til begrunnelse og også rett til å klage til staten. Kjøp av særlig krevende helse- og omsorgstjenester er et eksempel på det første. Bruk av private barnehager til oppfyllelse av målet om full barnehagedekning er et eksempel på det andre. Å trekke forvaltningsretten inn i rettsforhold som i utgangspunktet tilhører privatretten er ineffektivt ut fra en målsetning om kontroll med bruk av offentlige midler og også muligheten til å stille kvalitetskrav av hensyn til brukerne av de aktuelle tjenestene.

Det er for snevert å se på innkjøp utelukkende ut fra et bestillerkompetanseperspektiv. En ting er å vite hva man vil ha på kontraheringstidspunktet, men en kontrakt som skal leve over tid vil medføre behov for oppfølging og også i noen tilfelle revisjoner. Da må det stilles krav om oppfølgingskapasitet og -kompetanse. Kommunene må ha kompetanse på det som leveres, slik at man kan være en likeverdig diskusjonspartner når leveringsutfordringer oppstår.

Når kontrakten utløper, vil det oppstå avviklingsspørsmål enten tjenesten skal opphøre eller at den skal leveres av kommunen selv eller andre tilbydere. Her kreves både kontraktskompetanse og ofte arbeidsrettslig kompetanse.

Det å ha tilgang på god juridisk kompetanse ved kjøp av tjenester er essensielt dersom målet er kontraktsoppfyllelse og effektiv bruk av offentlige midler. Juridisk kompetanse er imidlertid ikke tilstrekkelig. Økonomisk kompetanse er vesentlig for å kunne beregne riktig pris på leveransen. Fagkompetanse på hva som skal leveres er viktig for å vite hvilke kvalitetskrav som skal stilles.

En god bestilling reduserer risikoen for framtidige tvister om kontraktens innhold, men den fjerner ikke risikoen. Det er også vesentlig hvilken kompetanse leverandøren har. Dersom leverandøren har liten juridisk og økonomisk kompetanse på leveransen, kan risikoen økes som følge av at leverandøren ikke har sett alle konsekvensene for seg selv ved eget tilbud.

Viljen til å tviste på en kontrakt henger ofte sammen med verdien på kontrakten. Jo høyere verdi, jo større risiko er man villig til å ta for å oppnå verdiene som ligger i kontrakten. Dersom kommunen har lav kompetanse på å gå i og stå i tvist, kan leverandøren i tillegg spekulere i å oppnå verdier som ikke ligger i kontrakten ved at kommunen ikke har kompetanse til å prøve tvisten rettslig.

Dersom leverandøren i tillegg er gitt rettigheter etter forvaltningsretten, har leverandøren en risikofri mulighet til å involvere statsforvalteren gjennom klage. Når statsforvalteren gis en rolle i slike saker, må det stilles minst samme kontraktskompetansekrav til statsforvalteren som kommunen. Det viser seg dessverre at det ikke alltid er slik.

I tilfelle statsforvalteren kommer til en beslutning som kommunen vurderer er feil, vil kommunen bli pålagt et økonomisk tap. Dette tapet vil være urettmessig dersom statsforvalterens beslutning er gal. Kommunen er i et slikt tilfelle uten muligheter overfor leverandøren, men er henvist til et erstatningssøksmål overfor staten. Det vil i de fleste tilfeller ikke skje. Man vil derfor i liten grad få noen kontroll med statsforvalterens vedtak.

Dersom statsforvalteren ikke gir klager medhold, kan leverandøren risikofritt ta saken videre til Sivilombudet. Både i klagesak til statsforvalteren og til sivilombudet vil det i tillegg til krav om kontraktskompetanse, stilles krav om forvaltningsrettslig kompetanse til kommunene. Dette er kompetanse som har en pris. I mange tilfeller vil det ikke være økonomisk rasjonelt at kommunen har denne kompetanse i eget hus. Det er en kompetanse som må kjøpes inn, noe som også krever kundekompetanse. Denne prisen må staten ta høyde for i den samlede kommuneøkonomien.

Det er grunn til å være oppmerksom på kommunenes kostnader knyttet til tvister når private aktører brukes til å levere velferdstjenester. Kommunene har behov for juridisk rådgivning, både når det oppstår tvister, men også ved planlegging, gjennomføring og oppfølging av anskaffelser. Ved økte anskaffelser av velferdstjenester fra private, kan kommunenes behov for (kostnader til) juridisk rådgivning forventes å øke.

Barnehager

Det private barnehagetilbudet utgjør en stor og viktig andel av tilbudet i mange kommuner. Det er derfor lokalpolitisk ønskelig og nødvendig å legge til rette for fortsatt mulighet for drift av private tilbud i sektoren, innenfor rammen av likeverdig behandling. Det viktig å presisere at endringer i rammebetingelsene fremdeles må legge til rette for stabilitet og forutsigbar drift for private barnehager, ellers vil dette kunne påvirke kvaliteten i tjenestene negativt.

Utvalget presiserer at styringskostnader ved alle tilskudds- og kontraktsmodeller må hensyntas og utredes. Kommunene har i dag et helhetlig ansvar for barnehagesektoren med en betydelig myndighetsrolle og skal gi veiledning om og påse at barnehagene drives i samsvar med barnehageloven med forskrifter. I tillegg skal kommunene yte tilskudd etter gjeldende regelverk. Det er derfor vår vurdering at styringskostnadene ikke nødvendigvis vil øke nevneverdig med økt ansvar for finansieringen lokalt.

KS forutsetter at eventuelle reduserte kostnader for kommunene til drift av private barnehager beholdes i kommunene som grunnlag for videreutvikling av tjenestene. Ikke alle kommuner har private barnehager. Andelen varierer blant de som har og tilpasningene, og besparelsene kan bli ulikt fordelt mellom kommuner. En besparelse til drift av barnehager bør derfor beholdes i kommunene.

– gi kommunene større frihet til selv å bestemme finansieringsform for barnehagene.

Det er positivt at utvalget forslår at systemet med nasjonale reguleringer av tilskudd til private barnehager gjøres mer fleksibelt og at kommunene i større grad må få et ansvar for finanseringen av private barnehager i egen kommune. Både muligheten for å benytte regelverket om offentlige anskaffelser eller en åpning for at det kan vedtas lokale forskrifter om beregning av tilskudd støttes. Dette vil sikre både riktig kostnadsnivå, effektivitet i tjenestene, økt demokratisk kontroll, samt mulighetene for å dimensjonere tilbudene ut fra lokale forhold og behov.

Regelverket om offentlige anskaffelser er i hovedsak ikke i bruk på barnehagefeltet, grunnet innretningen på regelverket for finansiering som har virket siden 2011. Økt tilrettelegging for dette gjennom endringer i regelverket kan gi kommunene mulighet for å sikre gode tilbud til innbyggerne, fleksibilitet i tjenestene og frigjøre midler til satsing på kvalitet og kapasitet i velferdstjenestene, inkludert barnehageområdet. Forslaget er likevel noe uklart på mulighetene kommunene faktisk vil ha til å gjennomføre dette, da forslaget i første rekke ser ut til å knytte seg til tilfeller der kommunene eier barnehagebygget selv. Forslaget slikt det er beskrevet egner seg først og fremst som erstatning for barnehageplasser driftet i kommunal regi i dag eller som alternativ ved behov for nye barnehageplasser.

– presisere varigheten av finanseringen,

Det er kommunen som har plikten til å sørge for barnehageplass for barn med rett til plass. Private barnehager har stor grad av frihet å prioritere barn ved opptak og å fastsette regler for dette i vedtektene. Private barnehager kan velge å ta opp barn uten rett til plass eller barn fra andre kommuner, fremfor å bidra til kommunens plikter til å oppfylle retten til plass. Dette er en utfordring for kommunene med tanke på kapasitetsstyring i sektoren. En tydeligere presisering av varigheten på finanseringen vil legge til rette for et samlet godt barnehage tilbud over tid.

En slik presisering vil legge bedre til rette for god og effektiv bruk av private barnehager, og det vil kunne bidra til at offentlige tilskudd og foreldrebetaling i større grad går til formålet, men vi vil samtidig påpeke at forslaget i noen grad fremstår som uklart og mangelfullt utredet. Det står i liten grad omtalt om og eventuelt med hvilken begrunnelse, retten til tilskudd kan falle bort med en slik presisering. Et eksempel som nevnes er at kommunen i lokale forskrifter selv kan bestemme at finanseringen faller bort ved et eventuelt salg av virksomheten. Bortfall av kommunale tilskudd vil ha alvorlige konsekvenser for den enkelte private barnehage. KS fremhever at utvalget selv antar at denne anbefalingen er ett av tiltakene som forventes å ha størst økonomiske og administrative konsekvenser. Innretningen på overgangsordninger og andre forhold som sikrer forutsigbar drift bør komme tydelig frem i videre arbeid med forslaget.

-Justeringer i dagens tilskuddssystem,

Utvalget mener at dersom det fortsatt skal være nasjonale regler for beregning av tilskudd til private barnehager, anbefaler utvalget at kapitaltilskuddet avvikles. Kapitaltilskuddet skal kompensere for barnehagens kapitalkostnader til investeringer i bygg. Nivået for kapitaltilskudd beregnes nasjonalt med utgangspunkt i data fra Husbanken, da tilsvarende investeringskostnader ikke fremgår fullstendig av kommunale regnskap. I tråd med utvalgets forslag bør det foretas en gjennomgang av grunnlag for og nivå på kapitaltilskuddet. Det bygges få nye barnehager og Husbanken finansierer ikke nye private barnehager fra og med 2021. Etter hvert må det derfor finnes nye metoder for beregning av kapitaltilskudd om dette er en ordning som vedvarer. Dette må imidlertid vurderes i sammenheng med en helhetlig vurdering av driftsgrunnlaget for private barnehager, som legger til rette for forutsigbarhet og mulighet for videreføring av tilbudet i tråd med lokale og nasjonale politiske mål. Konkrete forslag på innretningen av dette er varslet i et hurtigarbeidende utvalg nedsatt av regjeringen i forbindelse med budsjettene for 2021. KS deltar i utvalget og kommer tilbake til konkrete anbefalinger der.

Utvalget mener det bør vurderes om enkelte kostnader i kommunale barnehager som bør unndras fra beregningen av tilskuddet til private barnehager. KS har for eksempel støttet en gjeninnføring av muligheten for å holde de dyreste kommunale barnehagene utenfor tilskuddsberegningen (25%-regelen). Dette kan bidra til å opprettholde barnehagetilbudet i lavt befolkede områder, uten at dette øker tilskuddsnivået for alle barnehager i kommunen. I den pågående regelverksgjennomgangen har KS også stilt seg positiv til en videre utredning av differensiert tilskuddssats med en reell omfordeling av tilskuddet innenfor eksisterende rammefinansiering i kommunene. Dette vil etter KS mening bidra til å sikre mangfoldet av små og store, kommunale og private barnehager. Med hovedalternativet med større frihet til kommunen til å bestemme finansieringsform, kan slike mekanismer også velges å benyttes lokalt for å ivareta kommunens og innbyggernes samlede behov.

Videre pekes det på at personalsammensetningen i kommunale og private barnehager er ulik og at dette kan føre til at private i gjennomsnitt får dekket enkelte kostnader de ikke har, pga alderssammensetning og lavere sykefravær. Den kanskje største strukturelle forskjellen mellom kommunale og private barnehager er andel og antall barne- og ungdomsfagarbeidere. Dette er i motsetning til antall barn per ansatt og per pedagog opp til den enkelte barnehage å bestemme fritt. Kommunale barnehager har dobbelt så stor andel i denne ansattgruppen som private barnehager.

KS mener videre utredninger av nivået for pensjonstilskuddet også må ta høyde for at tilskudd til drift utbetales som sats per barn, men at kostnadene til pensjon knyttes til ansatte. Det kan være forskjeller i bemanningstetthet mellom kommunale og private barnehager som gjør at private barnehager i effekt får utbetalt pensjonstilskudd til ansatte de ikke har.

Kostnader som følger av ulik sammensetning av barnegruppen bør utredes videre. I utgangspunktet skal kostnader til barn med særskilte behov holdes utenfor tilskuddsberegningen da private barnehager kompenseres direkte for dette. En eventuell videre utredning bør undersøke hvorfor både minoritetsspråklige barn og barn med rett til spesialpedagogisk hjelp er overrepresentert i kommunale barnehager og om dette som konsekvens kompenserer private barnehager for kostnader de i mindre grad har. Det er videre relevant å undersøke om beregningen som ligger til grunn for nivået på administrasjonspåslaget og hvilke kostnader som kan regnes som administrasjon i beregningen av tilskudd, overkompenserer private barnehager.

Kommunene må få mulighet til å stille like krav til alle barnehager

KS mener kommunene må få større mulighet til å stille krav til private barnehager. Dette vil sikre større demokratisk kontroll og likeverdige tilbud i kommunen, samtidig som det ivaretar utvalgets presisering om at tilskuddsnivået i størst mulig grad bør være tilpasset det faktiske kostnadsnivået i barnehagene. Kommunene som barnehagemyndighet har ingen muligheter gjennom dagens regelverk å innføre satsninger utover minimumskravene i barnehageloven.

Samarbeidet mellom private barnehager og kommunen er i hovedsak godt. Samtidig opplever kommunene å ha for få virkemidler til å innlemme alle barnehager i kommunen i viktige satsninger lokalt. En større makt til barnehagemyndigheten kan for eksempel å gi kommunene større mulighet til å vedta kvalitetskrav, regulere kapasitet og forplikte til kompetanseutvikling lokalt. Dette kan gjennomføres også med utgangspunkt i dagens finansieringsordning som sikrer likeverdig behandling, noe som kan oppleves som mer forutsigbart for de private enn omlegging av finansieringssystemet. En regulering som sikrer likere rettigheter og plikter etter barnehageloven og reell likebehandling mellom private og kommunale barnehager i kommunene bør kombineres med prinsipper om samtidig finansiering for satsninger.

Barnevern

Kommunenes barneverntjeneste skal ha kapasitet og kompetanse til å ivareta sine oppgaver på en forsvarlig måte. Barnevernstjenesten gir tilbud og fatter vedtak til en særskilt sårbar gruppe. Barnevernets

makt må derfor forvaltes på en rettssikker måte både av barnevernets egne ansatte og ved bistand fra private tjenesteytere. For flere deler av tjenesten kan det være både krevende å måle, fastsette og kontrollere kvaliteten. Dette gjelder uavhengig av hvem som leverer tjenestene.

KS mener det er viktig å sikre fortsatt lokal handlefrihet i samarbeid med private på barnevernsområdet. Risikovurderinger av private barneverntjenester og andre private tjenester må følges opp i tråd med kommunedirektørens internkontrollansvar etter § 25-1, som omfatter en plikt til å følge opp private aktører som har oppdrag om å utføre oppgaver som er pålagt kommunene i lov. For slike oppgaver vil kommunen alltid ha ansvaret for at innbyggerne får de tjenestene de har krav på uansett om de utfører oppgaven selv eller gjennom private. Kommunen kan sette bort utføringen av oppgaven, men ikke ansvaret for den. Kommunen må uansett følge med på, og sikre at innbyggerne får oppfylt sine lovgitte rettigheter. Dette kan gjøres på ulike måter. Det kan for eksempel inngå i avtalen kommunen har med en privat aktør, at den private skal ha visse rutiner for oppfølging eller at visse lover eller forskrifter skal følges. Uansett vil det måtte inngå i kommunens internkontroll, etter ordinær risikovurdering osv., å ha rutiner, prosedyrer osv. for å sikre kommunens kontroll med at innbyggerne får det de har krav på selv om en privat aktører utfører oppgaven.

Ny kommunelov forsterker for øvrig kommunens kontrollmulighet overfor private utførere, ved at kontrollutvalg og revisjon i § 23-6 og § 24-10 gis rett til innsyn og undersøkelser overfor andre virksomheter som utfører oppgaver på vegne av kommunen. Retten er begrenset til det som er nødvendig for å undersøke om kontrakten blir oppfylt. Arbeidet som nå er i gang for å forberede kommunene på økt faglig og økonomisk ansvar for barnevernet fra 2022, vil sette barnevernet høyere på den lokalpolitiske dagsorden og tydeliggjøre forutsetningene for en kompetent og robust barneverntjeneste.

Plikten for kommunestyret til å få en årlig rapport om kvaliteten på barneverntjenestens arbeid trådte i kraft 1.1.2021. Tilstandsrapporten for barnevernet kan blant annet omfatte forhold som kapasitet og kompetanse i barneverntjenesten, ressursbruk og samarbeid med andre velferdstjenester, samt informasjon om hvordan barneverntjenesten arbeider for å ivareta barn og familiers medvirkning og familienes erfaringer i møte med barneverntjenesten. Dette er forhold som gjelder uavhengig av om oppgavene utføres i egen regi, i samarbeid med andre kommuner eller utføres av private. Forslaget fra mindretallet om å avgrense kommersielle fra å levere tiltak på hele eller deler av barnevernsområdet er ikke forenlige med kommunenes selvstyre eller utvalgets mandat om at *offentlige midler i størst mulig grad går til produksjon av faktisk velferd*.

KS har i høring om rammevilkårene for private tjenesteytere i barnevernet 30.mars 2020 uttalt at vi ikke kan stille oss bak enkelte av forslagene i høringsnotatet, som helt vil forby bruk av private aktører i ulike sammenhenger. KS mener at en så streng lovregulering vil stå i veien for kommuner som av ulike årsaker ønsker eller ser seg nødt til å kjøpe inn tjenester. Flere kommuner har problemer med å rekruttere fagfolk til stillinger i barneverntjenesten og det er også et legitimt lokalpolitisk mål at kommunene vil sikre et mangfold av tjenester til brukerne.

Ideelle aktører

De ideelle organisasjonene fyller en viktig rolle i samfunnet som kan bidra i utførelsen av velferdsoppgaver. Det er handlingsrom i regelverket for å reservere konkurranser av helse- og sosialtjenester for ideelle aktører, såfremt visse vilkår er oppfylt.

For kommunesektoren er det viktig at regelverket sikrer mest mulig handlefrihet for kommunene. At utvalget ikke tilrår økt bruk av adgangen til å reservere konkurranser om anskaffelser for ideelle bør ikke redusere kommunens handlingsrom i så henseende. For eksempel vil dette være et virkemiddel som kan være aktuelt også på barnehageområdet med økt tilrettelegging for bruk av offentlige anbud. KS har støttet muligheten for kommunene nettopp til å prioritere mangfold og ulike eiertyper og at kommunen

kan stille vilkår om at barnehagen skal være ideell for å få tilskudd i høringsvar til ny regulering av private barnehager.

Det er positivt om det fastsettes en nasjonal definisjon av hva en ideell organisasjon skal være. Det er viktig at regelverket ikke benytter for snevre definisjoner av ideell virksomhet, slik at kommunens handlingsrom bevares i vurderingene. Det vil likevel være en forventning om at det legges rammer for hva som skal og kan vurderes, hvilke dokumentasjonskrav som kan stilles og så videre. Det kan være rimelig å stille krav om bestemte organisasjonsformer, men at slike krav ikke vil være uttømmende. Krav til organisasjonsform kan være et av kriteriene man vektlegger i en konkret saksbehandling. I tråd med anbefalingene om en mer prinsipiell inngang til bruk av private leverandører i velferdstjenestene vil vi påpeke at kommunene er tette på og best egnet til å vurdere ønskede effekter i de ulike velferdstjenestene. Kommunen må i større grad, og innenfor det prinsipielle avveiningene til utvalget, få en tydeligere rolle i å definere ønsker for og retning på tjenestetilbudet til innbyggerne i kommunen, herunder valg av leverandør.

Lønns- og arbeidsvilkår

Utvalget har i sine undersøkelser om lønns- og arbeidsvilkår i de ulike næringene basert seg på statistikk fra SSB, Stami og Skatteetaten. Analysen viser at andelen som jobber i kommersiell virksomhet innen velferdstjenester har økt noe de senere år, mens andelen ideelle har vært relativt stabil og at om lag 80 prosent jobber i offentlige virksomheter. Utvalgets analyser viser at lønns- og arbeidsvilkår er tilnærmet lik mellom offentlige og ideelle virksomheter, men skiller seg fra kommersielle virksomheter som i gjennomsnitt har et lavere lønnsnivå. Utvalgets rapport understreker et viktig poeng i denne sammenheng: I sammenligning av lønnsnivå er det nødvendig å ta hensyn til forskjeller mellom medarbeidere i ulike sektorer. Gjennomsnittlig lønnsnivå vil henge sammen med alder, utdanning, ansiennitet mv. Rapporten synliggjør at det er krevende å sammenligne pensjonsordninger, da det ikke finnes lett tilgjengelig samlede oversikter. Rapporten bekrefter at hovedregelen i norsk arbeidsliv er fast ansettelse, at atypiske tilknytningsformer i liten grad forekommer, og at andelen midlertidige har gått ned siste årene. Utvalgets rapport bekrefter at det er svært store variasjoner på tvers av tjenester når det gjelder fastlønte og timelønte, andel deltid mv – og at det her er mindre variasjoner mellom ulike grupper leverandører (kommersielle, ideelle, offentlige).

KS støtter arbeidet for et seriøst arbeidsliv med gode vilkår for ansatte i hele kommunal sektor og i arbeidslivet generelt. Leverandører av velferdstjenester til kommuner er ansvarlig for lønns- og arbeidsvilkår for sine ansatte. Når det gjelder *offentlige kontrakter* stilles det krav til både oppdragstakere og oppdragsgivere i Forskrift til lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Når det gjelder *tilskuddsmottakere* peker utvalget selv i utredningen på vanskelige avveininger ved forslaget om å forplikte private tilskuddsmottakere til å følge relevante tariffavtaler. KS mener at private velferdsleverandører som mottar tilskudd og leverer tjenester på disse områdene, skal ha tariffavtale. KS anbefaler at det arbeides videre med modeller for krav til tilskuddsmottakere innenfor EØS-avtalens rammer, som kan luke ut leverandører som primært konkurrerer gjennom å forringe ansattes lønns- og arbeidsvilkår.

Medleverordninger

Utvalget anbefaler at forskriften ikke endres eller oppheves.

KS støtter denne anbefalingen, og deler utvalgets syn om at det er viktig å se hen til begrunnelsen for forskriften og hvordan praktiseringen av denne oppleves for beboere og ansatte. KS var før endringen i forskriften i 2017 en pådriver for å utvide forskriftens anvendelsesområde. Bruk av forskriften ble mer aktualisert etter at forskriftens anvendelsesområde ble utvidet. Det vil være uheldig for lovpålagt tjenestetilbud og sårbare brukere om medleverforskriften skulle oppheves.

Utvalget viser til at det i det offentlige inngås avtaler med fagforeninger med innstillingsrett. KS gjør oppmerksom på at de sentrale partene i kommunal sektor ikke har inngått en tariffavtale om medleverordninger. Forskriften vil derfor fortsatt være høyst aktuell å kunne anvende. KS får et økende

antall henvendelser om kommuner som ønsker å benytte medleverordninger. Som følge av bestemmelsene om ukentligarbeidstid i Hovedtariffavtalen for kommunal sektor kan rammene for ukentlig arbeidstid i forskriften ikke anvendes fullt ut. Hovedtariffavtalen regulerer ikke daglig arbeidstid. Forskriftens regler om lengre sammenhengende perioder vil derfor kunne benyttes i den grad de ikke kommer i konflikt med Hovedtariffavtalens bestemmelser om gjennomsnittlig ukentlig arbeidstid. KS og Fagforbundet er uenig om hvorvidt medleverforskriften overhodet kan benyttes i kommunalsektor. Det er positivt at det foreslås at det lages en mer utfyllende og praktisk rettet veileder til forskriften.

Lasse Hansen
Adm.dir

Helge Eide
Områdedirektør samfunn, velferd og demokrati

Vedlegg: Møteprotokoll KS hovedstyre 1. mars 2021

Vedlegg: Utdrag fra møteprotokoll, KS' hovedstyre møte 1. mars 2021.

21/16 Høringsvar - NOU 2020 - 13 - Private aktører i velferdsstaten

Behandlet av	Møtedato	Saknr
1 Hovedstyret	01.03.2021	21/16

Forslag fra Jenny Følling, Sp

Pkt 1, tillegg:

Offentlige og private barnehager må likebehandles for å sikre en effektiv drift av barnehagesektoren.

Nytt pkt 8:

Kommunene må fortsatt ha adgang til å reservere konkurranser for ideelle leverandører, dersom man etter en lokal vurdering ønsker dette.

Forslag fra Sven Tore Løkslid, Ap

Pkt 2:

Endres til kommunestyre og fylkesting har krav på innsyn i og kontroll av virksomhet....

Pkt 7:

Endres til private aktører reduseres, bør beholdes i kommunesektoren for

Forslag fra Per Arne Kaarstad, Samfunnsbedriftene

Pkt 5 endres til:

KS mener at private velferdsleverandører som vil levere på disse områdene, skal ha tariffavtale. Forholdet til EØS-avtalens rammer utredes videre under denne forutsetning.

Forslag fra Ådne Naper, SV

Pkt 5 endres til

KS anbefaler at det arbeides videre med modeller for krav til tilskuddsmottakere innenfor EØS-avtalens rammer, som kan luke ut leverandører som primært konkurrerer gjennom å forringe ansattes lønns- og arbeidsvilkår.

De to forslagene til endring i pkt 5 ble diskutert og omformulert til et nytt forslag:

Forslag nr 2 fra Ådne Naper, SV

Pkt 5 endres til:

KS mener at private velferdsleverandører som vil levere på disse områdene, skal ha tariffavtale. KS anbefaler at det arbeides videre med modeller for krav til tilskuddsmottakere innenfor EØS-avtalens rammer, som kan luke ut leverandører som primært konkurrerer gjennom å forringe ansattes lønns- og arbeidsvilkår.

Forslag fra Bjørn Arild Gram, Sp

Pkt 5 forslag nr 2 fra Ådne Naper:

I første punktum legges til etter tariffavtale: , jfr. arbeidstvisten § 3

Forslag fra Gunn Marit Helgesen, H

Pkt 2 forslag fra Sven Tore Løkslid justeres til:

....kommunestyre og fylkesting skal ha tilstrekkelig innsyn i og kontroll.....

Avstemning

Pkt 1: Tillegg foreslått av Jenny Følling vedtatt mot fem stemmer (4 Ap, 1 SV)

Pkt 2: Administrasjonens forslag med endringer foreslått av Sven Tore Løkslid med justering av Gunn Marit Helgesen enstemmig vedtatt

Pkt 3: Administrasjonens forslag enstemmig vedtatt

Pkt 4: Administrasjonens forslag vedtatt mot en stemme (1 SV)

Pkt 5: Ved alternativ votering mellom innstillingen og forslaget fra Ådne Naper med tillegg foreslått av Bjørn Arild Gram, stemte seks for innstillingen (3 H, 1 FrP, 1 KrF, 1 V) og ni for det alternative forslaget (4 Ap, 3 Sp, 1 SV, 1 Samfunnsbedriftene) som dermed ble vedtatt.

Pkt 6: Administrasjonens forslag enstemmig vedtatt

Pkt 7: Administrasjonens forslag med justering foreslått av Sven Tore Løkslid enstemmig vedtatt

Nytt pkt 8: Forslag fra Jenny Følling vedtatt mot to stemmer (1 V, 1 FrP)

Vedtak

Administrasjonen gis fullmakt til å levere høringsvar med følgende hovedkonklusjoner:

- KS støtter forslag som gir økt lokalt handlingsrom, herunder større frihet for kommunene til å fastsette finansiering av private barnehager. Offentlige og private barnehager må likebehandles for å sikre en effektiv drift av barnehagesektoren.
- Det er viktig at demokratisk valgte institusjoner som kommunestyre og fylkesting skal ha tilstrekkelig innsyn i og kontroll av virksomhet som er finansiert av offentlige midler.
- Større transparens om eierskap, organisering og økonomi hos private leverandører av velferdstjenester vil gi kommunene bedre oversikt og mulighet for kontroll.
- Både en lovfestet plikt for kommuner til å begrunne beslutningen om å bruke private velferdsleverandører, og å sette et nytt mål for eventuell bruk av private aktører at det skal medføre en mer effektiv bruk av samfunnets ressurser, vil begrense det lokale selvstyret.
- KS mener at private velferdsleverandører som vil levere på disse områdene, skal ha tariffavtale, jfr. arbeidstvistloven § 3. KS anbefaler at det arbeides videre med modeller for krav til tilskuddsmottakere innenfor EØS-avtalens rammer, som kan luke ut leverandører som primært konkurrerer gjennom å forringe ansattes lønns- og arbeidsvilkår.
- For å ivareta lovpålagt tjenestetilbud og behov hos sårbare grupper støtter KS utvalgets anbefaling om at medleverforskriften ikke må oppheves.
- Eventuelle innsparinger for kommunesektoren ved at utgifter til private aktører reduseres, bør beholdes i kommunesektoren for å bedre kvaliteten på tjenestene og utvide kapasiteten i velferdstilbudet.
- Kommunene må fortsatt ha adgang til å reservere konkurranser for ideelle leverandører, dersom man etter en lokal vurdering ønsker dette.

Mottakere: Nærings- og fiskeridepartementet - NFD

Kopi: Kommunal- og moderniseringsdepartementet - KMD