



Nærings- og Fiskeridepartementet
Postboks 8090 Dep
0032 OSLO

Utdanningsforbundets høringsinnspill til NOU 2020:13 Private aktører i velferdsstaten

Et godt kunnskapsgrunnlag og god regulering av private aktører i velferdsstaten er viktig for å sikre innbyggerne et godt tjenestetilbud. Utdanningsforbundet ønsker derfor denne utredningen velkommen og vil benytte muligheten til å spille inn våre synspunkter.

Utdanningsforbundet er en profesjons- og fagforening med i overkant av 180 000 medlemmer i barnehage, skole, fagskole, støttesystemet og høyere utdanning. Vi er det største forbundet i utdanningssektoren. Vi har medlemmer i offentlige og private barnehager og skoler, og flere andre sektorer som er inngår i utvalgets arbeid. Våre innspill vil derfor vektlegge betydningen av en regulering av private velferdsaktører som sikrer demokratisk kontroll, gode velferdstjenester for alle og motvirker uheldige effekter av markedsstyring, uavhengig av hvem som leverer tjenesten.

Innledning

Utdanningsforbundet mener at alle må sikres tilgang til et offentlig og gratis utdanningstilbud. Vi mener videre at den offentlige styringen og kontrollen med utdanningssektoren må styrkes. Utdanningsforbundet ser at utvalget kommer med flere forslag som kan bidra til dette, men mener også at flere av de foreslåtte tiltakene vil kunne ha negative effekter på kvaliteten på tilbudet og de ansattes lønns- og arbeidsvilkår.

Utdanningsforbundet mener at offentlige midler og foreldrebetaling i sin helhet skal komme barn, elever og studenter til gode. Utdanningsforbundet ser at det ikke er utvalgets ansvar at mandatet ikke åpner for en diskusjon om private aktørers fortjeneste i større grad bør reguleres. Utdanningsforbundet mener at rapporten ville blitt styrket hvis utvalget i større grad hadde vurdert dette.

Brukere av private velferdsaktører må få tilgang til likeverdige tjenester som brukerne av offentlige aktører, og de ansatte må ha likeverdige lønns- og arbeidsvilkår. Dette forutsetter at private aktører må ha gode rammevilkår og en forutsigbar finansiering på linje med de offentlige tjenestene, samtidig som reguleringen sikrer at offentlige midler blir brukt til formålet. Utdanningsforbundet mener at enkelte av utvalgets forslag kan bidra til lavere kostnad for det offentlige og redusere omfanget av høy fortjeneste i enkelte sektorer. Utvalget kommer også med forslag om bedre lønns- og arbeidsvilkår. Samtidig kan andre forslag gå på bekostning av kvaliteten på tilbudet og de ansattes lønns- og arbeidsvilkår. Dette gjør at det er flere forslag i rapporten Utdanningsforbundet ikke kan støtte.

Generelt om mandat

I utvalgets mandat er det, etter avklaring fra Nærings- og fiskeridepartementet, lagt til grunn at det er ønskelig å bruke private aktører til å levere velferdstjenester, og at utvalget kun skal vurdere hvordan bruken av private kan gjøres mer effektivt. Dette medfører at utvalget ikke har vurdert om sammensetningen av offentlig og privat tjenesteproduksjon er optimal i dagens situasjon. En slik vurdering hadde styrket rapporten i betydelig grad. Rapporten inneholder flere overordnede betraktninger om eventuelle fordeler og ulemper ved bruk av private aktører og i hvilke situasjoner bruken av private aktører kan være hensiktsmessig. Dessverre hindrer det svært smale mandatet at disse betraktningene brukes til å faktisk vurdere hensiktsmessigheten ved å bruke private aktører i ulike sektorer. Utvalget peker f.eks. på at jo mer kompleks en tjeneste er, jo mindre hensiktsmessig kan det være å bruke private aktører. Da hadde det vært naturlig om utvalget diskuterte hvordan dette gjelder for sektorene som er med i utvalgets rapport.

Rapporten hadde også blitt styrket om utvalget hadde vurdert bruken av private aktører fra flere perspektiver. Utvalget kunne f.eks. ha vurdert hvordan dette påvirker offentlig demokratisk styring av velferdstjenestene, innbyggernes mulighet til likeverdige tjenester og hvilken effekt kommersielle aktørers inntreden har på tjenestetilbudet i de ulike sektorene.

Utdanningsforbundet mener høy fortjeneste i velferdssektoren ikke bare er problematisk fordi det indikerer en lite effektiv bruk av offentlige midler. Utdanningsforbundet mener at høy fortjeneste på sikt kan svekke legitimiteten til velferdsstaten og svekke oppslutningen om den skattefinansieringen den er helt avhengig av. Dette blir spesielt tydelig når vi ser enkelte aktører med forbindelser til skatteparadiser og lignende.

Utvalgets sterke samfunnsøkonomiske perspektiv medfører at mange problemstillinger blir drøftet ganske ensidig, der økt effektivitet og mulige offentlige innsparinger blir tillagt avgjørende vekt. Utdanningsforbundet er ikke uenig i at effektiv bruk av offentlige midler bør være et mål i reguleringen av private aktører i velferdsstaten, og er enig i at offentlig støtte til private aktører ikke bør være større enn nødvendig. Samtidig mener vi at virkemidlene utvalget foreslår for å oppnå økt effektivitet og offentlige innsparinger i langt større grad enn det utvalget gjør, bør veies opp mot andre helt sentrale mål for den norske velferdsstaten og kvaliteten på tilbudene.

Utvalget viser sterk tro på at økt bruk av markedsmekanismer eller at det å skape kvasimarkeder kan løse de utfordringene som finnes i f.eks. barnehagesektoren. Utdanningsforbundet mener at velferdssektoren skal styres etter demokratiske prinsipper der innbyggernes rett til gode velferdstjenester er et grunnprinsipp. Utdanningsforbundet mener at rettighetsbaserte velferdstjenester som skole og barnehage og tilgangen og kvaliteten på slike tjenester ikke skal styres av markedsmekanismer eller kommersielle hensyn. Utdanningsforbundet mener at utvalget legger for lite vekt på at brukerne av velferdstjenester ikke er ordinære konsumenter som fritt kan velge mellom tilbydere. F.eks. er ikke foreldre til barnehagebarn rasjonelle aktører som kostnadsfritt kan maksimere sin velferd ved å velge bort tjenesteleverandører de ikke er fornøyd med. Skifte av barnehage vil ofte ha kostnader for det enkelte barn. For mange foreldre er også de reelle valgmulighetene begrenset av rent praktiske forhold. Det finnes kanskje bare en barnehage der de bor, eller barnehagen de ønsker å bruke har ikke ledige plasser. Dette gjør at foreldrenes mulighet til å bruke «forbrukermakt» til å velge vekk dårlige barnehager for veldig mange er helt illusorisk.

Utdanningsforbundet mener at utvalget i større grad burde diskutert hvordan et stort innslag av kommersielle aktører i ulike sektorer påvirker kvaliteten. Utvalget peker selv på at komplekse

tjenester der kvalitet er vanskelig å måle er mindre egnet for privatisering. Utdanningsforbundet mener at utvalget i større grad burde tatt med disse vurderingene inn i drøftingene av de ulike sektorene. Utdanningsforbundet er spesielt bekymret for hvordan et økt innslag av kommersielle tjenestetilbydere vil påvirke kvaliteten og innholdet i komplekse velferdstjenester som f.eks. barnehagene. Utdanningsforbundet er bekymret for at dette kan medføre at ressurser og oppmerksomhet i for stor grad rettes mot synlige og målbare tiltak for å gjøre tjenestene mer konkurransedyktige for å fylle opp plassene. Istedenfor det langsiktige og mindre synlige pedagogiske arbeidet.

Utdanningsforbundet har forståelse for at utvalget måtte begrense hvilke sektorer som ble omfattet av rapporten. Utdanningsforbundet savner allikevel en analyse og gjennomgang av private aktørers rolle i høyere utdanning og fagskolene.

Utvalgets gjennomgang av lønns- og arbeidsforhold i private barnehager og friskoler

Lønnsvilkår er i utgangspunktet ikke lovregulert i Norge. Det norske arbeidsmarkedet er allikevel kjennetegnet av en relativt jevn lønnsfordeling sammenlignet med mange andre land. Høy organisasjonsgrad blant ansatte i norske virksomheter og et sterkt innslag av sentralt forhandlede tariffavtaler, er viktige forklaringer på det. Det er imidlertid stor forskjell i organisasjonsgraden i private og offentlige virksomheter. I 2017 var organisasjonsgraden i private virksomheter 38 prosent, mens den i offentlige virksomheter var 80 prosent. Når det gjelder private barnehager og private skoler er det på dette området en stor forskjell. Der tariffdekningen blant private barnehager ligger på omkring 95 prosent, er tariffdekningen blant private grunn- og videregående skoler under 25 prosent.

I vurdering av lønns- og arbeidsvilkår har utvalget hentet inn lønnsinformasjon fra offentlige og private institusjoner som produserer velferdstjenester. Når det gjelder kartleggingen av arbeidsvilkår har utvalget innhentet og systematisert en rekke tariffavtaler herunder også informasjon om pensjonsvilkår.

Lønn

Utvalgets gjennomgang viser at private barnehager og videregående skoler har lønnsvilkår på nivå med tilsvarende offentlige virksomheter, mens lønnsvilkårene i private ideelle grunnskoler ligger om lag 5 prosent under lønnsnivået i offentlig sektor. Til dette vil vi bemerke at det bak disse gjennomsnittstallene er variasjoner, og at det på friskoleområdet er flere skoler uten tariffavtaler som tilbyr lavere lønn enn ved tilsvarende offentlige skoler.

Pensjon

Pensjonsrettigheter og pensjonskostnader er sentrale elementer i lønnskostnadene. I private virksomheter tilbys i hovedsak ulike private tjenestepensjonsordninger, og mange virksomheter er omfattet av privat AFP. Utvalget hevder imidlertid at det er store forskjeller i pensjonsdekningen i private virksomheter og viser til private barnevernstjenester, der pensjonsinnskuddet varierer fra 1,56 prosent av lønsmassen til over 10 prosent av lønsmassen. Her vil vi gjerne nyansere bildet. På barnehageområdet, der omkring 95 prosent er omfattet av tariffavtaler, er de private pensjonsordningene i hovedsak på nivå med det offentlige. Det er en liten del som har en ordning som ikke er livsvarig og hvor det heller ikke spares mer for kvinner (innskuddspensjon), samt at ikke alle ennå har livsvarig AFP. Men innenfor privatskoleområdet er bildet noe annerledes. Skoler omfattet av friskoleloven har rett til medlemskap i Statens pensjonskasse (SPK), og majoriteten av landets friskoler, inkludert dem som ikke har tariffavtaler, er meldt inn i SPK. Om lag 15 prosent er

derimot ikke meldt inn i SPK, og det er grunn til å tro at flere av disse skolene verken har en tjenstepensjon på linje med det offentlige eller en AFP-ordning, samt kan ha mangelfulle gruppelivsforsikringer. Dette mener vi utvalget burde ha undersøkt nærmere.

Deltid

Utvalgets gjennomgang av stillingsstørrelser viser at det innenfor skoleverket er betydelige forskjeller mellom private og offentlige aktørers bruk av deltid. For offentlige skoler er 40 prosent av arbeidsforholdene deltidsstillinger, mens denne andelen er 59 og 55 prosent i henholdsvis kommersielle og ideelle private skoler. For barnehagene er også omfanget av deltid høyere i de private virksomhetene enn de offentlige, men her er forskjellene noe mindre.

Utvalgets funn knyttet til lønns- og arbeidsvilkår viser at private leverandører innenfor skole- og barnehagesektoren i hovedsak er på linje med det offentlige. Men vi mener utvalget kunne ha gjort et grundigere arbeid både i å vurdere kostnader knyttet til pensjon- og forsikringsordninger, samt i å se nærmere på hva som ligger bak gjennomsnittstall mht. lønn.

Dagens regulering av lønns og arbeidsforhold private skoler og barnehager

Det framgår av friskoleloven § 4-4 at undervisningspersonalet ved friskolen har rett til lønns- og arbeidsvilkår som i tilsvarende offentlige skoler. For ledelsen kan styret fastsette andre lønns- og arbeidsvilkår. Opplæringsloven § 10-10 sier at for stillinger som går inn under denne loven, er det et krav om at lønns- og arbeidsvilkår blir fastsatt ved tariffavtale. Friskoleloven innebærer således at undervisningspersonell har rett til å be om lønns- og arbeidsvilkår som i tilsvarende offentlige skoler, men friskolene har ikke plikt etter §4-4 til å tilby slike betingelser. Blant de private skolene er det under 25 prosent av skolene som har tariffavtale. Det innebærer manglende forutsigbarhet knyttet til lønns- og arbeidsvilkår for ansatte.

Barnehageloven med forskrifter regulerer ikke lønns- og arbeidsvilkårene til de ansatte. Det er imidlertid et krav om at private barnehager ikke kan ha vesentlig lavere personalkostnad per heltidsplass enn det som er vanlig i tilsvarende kommunale barnehager, jf. barnehageloven § 13 a) bokstav c.

Reguleringen av private barnehager og skoler

Beskrivelse regulering friskoler

Utvalget har en grundig gjennomgang av reguleringen av friskolene. Utvalgets gjennomgang viser at det er mulig å regulere private aktører på en slik måte at offentlige midler i all hovedsak blir anvendt til formålet. Dette burde utvalget tatt med seg inn i forslagene til regulering av andre sektorer, som f.eks. barnehagesektoren. Utvalgets eksempler på tilsynssaker på friskolene illustrerer samtidig at også reguleringen av denne sektoren trenger forbedringer for å sikre at offentlige midler blir anvendt til formålet. Dette gjelder kanskje særlig regelverket rundt internhandel og handel med nærstående. Utdanningsforbundet mener utvalget i større grad burde problematisert dette.

Beskrivelse av regulering barnehager

Utvalget har en god gjennomgang og presentasjon av reguleringen av private barnehager. Utvalgets gjennomgang viser tydelig at barnehageeiere reelt sett står fritt til å ha høy fortjeneste på drift og salg av private barnehager.

Utvalgets gjennomgang og eksempler illustrerer tydelig de manglende styringsmulighetene kommunen har som barnehagemyndighet for å sikre et likeverdig tilbud av høy kvalitet i de private barnehagene i sin kommune.

Beskrivelse av den økonomiske situasjonen i barnehagene

Utvalget har gjort en grundig analyse av situasjonen i barnehagene. Resultatene av utvalgets analyser er ikke overraskende og er i hovedsak kjent fra før, men resultatene understreker flere bekymringsfulle trekk i barnehagesektoren.

Markedskonsentrasjonen i barnehagesektoren er økende, en større og større andel av barnehagene er eid av et fåtall kjeder. Utdanningsforbundet mener at dette svekker mangfoldet i sektoren. Vi er spesielt bekymret for den pedagogiske ensrettingen dette kan medføre.

Utvalget dokumenter at det ser svært store variasjoner i den økonomiske situasjonen i barnehagene. En betydelig andel barnehager sliter økonomisk samtidig som en stor andel barnehager har urimelig gode risikojusterte resultater. I likhet med tidligere rapporter klarer helle ikke denne rapporten på en god måte å forklare hvorfor det er så store forskjeller i de økonomiske resultatene. Dette gjør det vanskelig å komme opp med treffsikre tiltak til endringer i finansieringen av de private barnehagene. Ligger problemet i finansieringsordningen – ved at det i mange tilfeller er liten sammenheng mellom kostnadene i de kommunale barnehager og kostnadene i private barnehager i samme kommune? Eller ligger årsaken til de store forskjellene i resultater i de økonomiske disposisjonene til eierne av de private barnehagene?

Utvalgets analyser går kun fram til 2018, og utvalget konkluderer med at det i gjennomsnitt har vært god lønnsomhet i barnehagesektoren. Utdanningsforbundet vil minne om at den økonomiske situasjonen i de private barnehagene trolig har blitt forverret etter dette på grunn av innføringen av bemanningsnorm og en strengere pedagognorm. Det toårige etterslepet i tilskuddsberegningen medfører at en del private barnehager må vente i to år før de kommunale tilskuddene har tilpasset seg de nye kravene. En del av de private barnehagene ble delvis kompensert for dette ved at det var egne tilskudd for å kompensere for innføringen av strengere pedagognorm og den nye bemanningsnormen, men mange barnehager fikk ikke dekket alle kostnadene. Situasjonen som har oppstått på grunn av strengere pedagognorm og ny bemanningsnorm er i noe grad midlertidig, da tilskuddene for mange private barnehager vil øke etter to år, når tilskuddene er tilpasset de strengere normene. Men mange kommuner oppfylte allerede bemanningsnormen før den ble innført, og i disse kommunene vil tilskuddet i liten grad øke. Private barnehager som ikke oppfylte de strengere normene på forhånd i disse kommunen, vil trolig oppleve varige dårligere økonomiske resultater. Utdanningsforbundet mener at dette i seg selv ikke er problematisk, da en stor del av disse barnehagene tidligere reelt sett har mottatt høyere kommunalt tilskudd enn de selv har brukt på bemanning.

Utvalget har ikke vurdert om barnehagene med svært høy fortjeneste er barnehager med svært lav bemanning, men finner en sammenheng mellom personalkostnader og økonomisk resultat. Dette betyr at det er grunn til å tro at innføringen av bemanningsnormer og strengere pedagognorm vil kunne redusere det økonomiske resultatet i mange barnehager med stor fortjeneste og dermed sikre at offentlige tilskudd i større grad kommer barna i barnehagen til gode. Utvalget burde i større grad vurdert om strengere nasjonale kvalitetsnormer kan bidra til å redusere omfanget av urimelig høy fortjeneste i private barnehager.

Flertallet i utvalget mener at resultatgraden for barnehagene er det mest relevante målet for den økonomiske situasjonen i barnehagene, og er kritisk til å bruke avkastning på egenkapital som mål. Utdanningsforbundet mener at det må være relevant å vurdere hvor stor avkastning eierne oppnår på midlene de selv har investert i barnehagedriften. Rapporten dokumenterer at barnehageeiere har svært høy avkastning på de midlene de selv har investert i barnehagene. Utdanningsforbundet er enig i at dette ikke kan brukes som eneste indikator for å vurdere den økonomiske situasjonen, men er uenig med flertallet i utvalget som nærmest konkluderer med at dette er helt irrelevant.

Slik vi forstår det bruker utvalget i sine analyser i liten grad årsrapportene som de private barnehage må levere til Utdanningsdirektoratet. Disse inneholder relativt detaljert informasjon om blant annet handel med nærstående. Selv om det kan stilles spørsmål ved datakvaliteten på informasjonen som handel med nærstående i disse skjemaene, så kunne de allikevel gitt relevant informasjon. Hvilke typer handel med nærstående er vanligst? Varierer omfanget mellom type eier? Og er det noe sammenheng mellom omfanget med handel med nærstående og barnehagens økonomiske resultat? Utdanningsforbundet mener at utvalgets konklusjon om at handel med nærstående er tilnærmet uproblematisk virker merkelig, når dette er et gjennomgangstema i svært mange av de økonomiske tilsynene med private barnehager.

Beskrivelse av den økonomiske situasjonen i friskolene

Utvalget peker i sin gjennomgang på at friskolene er blant de private velferdstjenestene som er mest regulert. Utdanningsforbundet mener at utvalgets gjennomgang av den økonomiske situasjonen på friskoleområdet viser at streng regulering av private velferdstjenester kan bidra til at en større del av offentlige midler blir anvendt til formålet. Dette blir spesielt tydelig når situasjonen i friskoleområdet sammenlignes med situasjonen i barnehagesektoren med langt svakere regulering.

Utdanningsforbundet støtter derfor mindretallet i utvalget som mener reguleringen av friskolene kan overføres til andre sektorer.

Utvalgets analyse finner en relativ stabil økonomisk situasjon der resultatgraden er relativt lav. Dette er ikke uventet, da det som kjent ikke er lov å hente ut verdier fra friskolene, og det er begrensninger på hvor stort overskudd som kan overføres til neste budsjettår. Dette gjør at friskolene har få muligheter til ikke å anvende tilskudd og foreldrebetaling etter formålet. Det store innslaget av ideelle eiere bidrar nok også til at ønsket om høye overskudd begrenses.

Det finnes allikevel betydelige unntak blant friskolene. Utdanningsdirektoratets tilsynsvirksomhet har avdekket problematiske forhold i enkelte friskoler. Dette gjelder særlig rundt ulovlig internhandel. Utvalget burde i større grad vurdert dette. I hvilken grad er dagens regulering tilstrekkelig til å sikre at internhandel eller lignende ikke brukes til å overføre overskudd fra friskolene og til eierne?

Det samme gjelder reguleringen ved salg og nedleggelser av friskoler, som har som formål å sikre at verdier og midler som stammer fra statstilskudd skal tilbakeføres til staten. Hva er omfanget av slikt salg og kunne utvalget funnet indikasjoner på om reguleringen fungerer etter hensikten?

Utdanningsforbundet savner også en analyse eller vurdering av hvorfor det finnes kommersielle eiere i en sektor der fortjeneste er forbudt, og hvilken effekt disse kommersielle aktørene har på friskolesektoren.

Utvalgets overordnede forslag

Prinsipiell tilnærming til bruk av private aktører

Utvalget tilrår at det offentlige har en mer prinsipiell tilnærming til bruk av private til å levere offentlig finansierte velferdstjenester enn det beslutningene historisk sett har vært preget av.

Utvalget tilrår at det settes som mål for eventuell bruk av private aktører at det kan medføre en mer effektiv bruk av samfunnets ressurser. Utdanningsforbundet er enig i at det offentlige bør ha en langt mer prinsipiell tilnærming til bruk av private aktører i velferden. En slik prinsipiell vurdering kan ikke bare begrenses til effektivitetsvurderinger, men bør vurdere de brede effektene av å bruke private aktører. Dette kan f.eks. være offentlige styringsmuligheter på sektoren, det offentliges mulighet til å sikre at hver enkelt mottaker av tjenesten mottar tjenestene de har krav på og effekten på de ansattes lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår.

Utdanningsforbundet er glad for at utvalget understreker at det offentliges styrings- og transaksjonskostnader ved bruk av private aktører må inngå når det offentlige treffer en beslutning om å bruke private aktører. Kostnadene ved kontraktinngåelse og oppfølging er i mange tilfeller betydelig.

Utdanningsforbundet støtter utvalgets mindretall som ønsker at det lovfestes en plikt for kommuner til å begrunne beslutningen om å bruke private. Dette vil kunne gi en mer opplyst beslutningsprosess. Utdanningsforbundet opplever at slike beslutninger ofte blir tatt på et mangelfullt grunnlag.

Økt transparens om eierskap, organisering og økonomi

Utvalget foreslår at det settes i verk tiltak for økt transparens om eierskap, organisering og økonomi hos private aktører. Utdanningsforbundet støtter utvalgets ønske om økt transparens. Dette vil gjøre det enklere å drive kontroll og bidra til en mer informert samfunnsdebatt om temaet.

Utdanningsforbundet støtter utvalgets forslag om at det opprettes et nasjonalt register over alle private virksomheter som leverer offentlig finansierte velferdstjenester. Utdanningsforbundet har ikke kjennskap nok til situasjonen i alle sektorer, men støtter utvalgets forslag om at private barnehager må organiseres i egne rettssubjekter slik som friskolene må i dag.

Utdanningsforbundet mener at omfanget av økonomisk tilsyn på både friskoler og private barnehager, ikke er tilstrekkelig. I dag har staten ved Utdanningsdirektoratet ansvaret for det økonomiske tilsynet i begge disse sektorene. Utdanningsforbundet mener de økonomiske rammene for tilsynsvirksomheten i Utdanningsdirektoratet må økes slik antall økonomiske tilsyn øker.

Økt bestillerkompetanse

Utvalget foreslår en rekke tiltak som skal øke bestillerkompetansen hos det offentlige. Blant annet tilrår utvalget at det utarbeides mer og bedre veiledning om brukerinvolvering og bruk av medarbeiderundersøkelser, kontraktenes lengde og kompetansekrav. Utvalget vurderer også at økt bruk av interkommunale innkjøpssamarbeid kan bidra til bedre anskaffelser. Utvalget tilrår at konkurranseregimet, der det er hensiktsmessig å bruke konkurranse som virkemiddel, tilpasses særtrekk ved de ulike velferdstjenestene.

Utdanningsforbundet støtter at bestillerkompetansen hos det offentlige økes. Utdanningsforbundet mener det er positivt at utvalget framhever viktigheten av arbeidsmiljø, kompetansekrav og brukermedvirkning. Dette kan kanskje redusere risikoen for at pris blir vektlagt for tungt i de ulike anbudene. Utdanningsforbundet stiller seg allikevel tvilende til at veiledere og lignende i betydelig grad kan bidra til å redusere de grunnleggende utfordringene med utstrakt bruk av private aktører.

Ideelle og kommersielle aktører

Utalgets flertall ønsker ikke å favorisere ideelle aktører på bakgrunn av at de ikke finner det dokumentert at disse kan ha noen særtrekk som kan bidra til å redusere styringskostnadene når private leverer velferdstjenester.

Utdanningsforbundet er uenig i denne vurderingen, og mener den illustrerer det problematiske ved det smale mandatet og perspektivet til utvalget. Bakgrunnen for at Utdanningsforbundet og mange andre ønsker et større innslag av ideelle organisasjoner er i liten grad en eventuell målt effekt på det offentliges styringskostnader. Utdanningsforbundet ønsker et økt innslag av ideelle aktører fordi dette kan bidra til et variert tjenestetilbud og et mangfold i velferdstjenestene. I motsetning til kommersielle aktører medfører bruk av *ideelle* aktører mindre risiko for at profittmotivet får innflytelse på hvordan tilbudet utformes. Utdanningsforbundet erfarer at kommersielle aktører ofte legger for stor vekt på å markedstilpassede tjenester og at barn og unges interesser må vike. Utdanningsforbundet er også bekymret for at kapitalsterke eiere i for stor grad får innflytelse på finansiering og reguleringen av viktige velferdstjenester.

Utdanningsforbundet støtter ellers mindretallets oppfatning om at ideelle aktørers sosiale mål og manglende mulighet til å ta overskudd ut av virksomheten, gir grunnlag for større grad av tillitsbasert styring. Dette innebærer at styringskostnadene kan være lavere ved bruk av ideelle aktører. Det kan derfor være grunn til økt bruk av ideelle aktører framfor kommersielle, særlig ved komplekse tjenester hvor det er vanskelig å fastsette, måle og kontrollere kvalitet.

Utdanningsforbundet mener også at offentlige midler bevilget til velferdsformål faktisk bør anvendes til velferdsformål. Økt bruk av ideelle aktører istedenfor kommersielle kan bidra til å sikre dette.

Utalget foreslår at det bør vurderes å opprette en registreringsordning for ideelle organisasjoner. Utalget viser til at frivillighetsregisteret kan benyttes som modell. Utdanningsforbundet støtter at det opprettes en slik registerordning.

Utalget tilrår videre at det fastsettes en nasjonal definisjon av hva en ideell organisasjon skal være. Utdanningsforbundet mener en slik definisjon kan være nyttig. Utdanningsforbundet vil her advare mot at det åpnes for at ideelle organisasjoner kan bruke overskudd fra offentlig finansierte velferdstjenester til å finansiere andre samfunnsnyttige virksomheter. For Utdanningsforbundet er det sentralt at bevilgede midler blir brukt til formålet og ikke kanaliseres vekk til andre formål selv om disse er samfunnsnyttige. Utdanningsforbundet har opplevd eksempler på hvordan dette kan medføre at det kuttes i tjenestetilbudet i den offentlige finansierte velferdstjenesten for å finansiere annen virksomhet.

Utalgets forslag om lønns- og arbeidsvilkår

Lønns- og arbeidsforhold

For å bidra til at bruk av private leverandører ikke undergraver lønns- og arbeidsvilkår, anbefaler utvalget at det innenfor gjeldende sektorlovgivning fastslås at leverandører som i dag mottar tilskudd blir pliktig som et minimum til å følge lønns- og andre arbeidsvilkår i relevante landsomfattende tariffavtaler. Utalget anbefaler også at offentlige oppdragsgivere bruker sin innkjøpsmakt til å kontraktsfeste at det brukerrettede arbeidet i kontrakten hovedsakelig skal utføres av arbeidstakere.

Vi er enig utalgets anbefalinger, men vil presisere behovet for å sikre likeverdige pensjonsordninger for ansatte i private virksomheter som i offentlige. På friskoleområdet vil en henvisning til tariffavtale

i så måte ikke være tilstrekkelig, i og med at offentlig lærere (kommunalt ansatte) sin rett til pensjon er fastsatt i Lov om Statens pensjonskasse.

Dårlige lønns- og arbeidsforhold for arbeidstakeren i velferdstjenestene skal ikke brukes til å bli mer konkurransedyktig. Dette vil kunne medføre dårligere rekruttering og økt bruk av ukvalifisert arbeidskraft. Statistikk fra GSI viser at en betydelig høyere andel av undervisningstimene på private grunnskoler blir gitt av ansatte som ikke oppfyller kompetansekravene for tilsetning jf. opplæringsloven § 10-1 og friskoleloven § 4-2.

Som et mål på forskjeller i kompetanse i barnehagene, har vi sett på SSBs statistikk for ansatte i skole og barnehage. Tallene viser at andelen ansatte med barnehagerelevant pedagogisk høyskoleutdanning er høyere i offentlige barnehager enn i de private. Tall fra 2019 viser at denne utdanningsgruppen utgjør 45,9 prosent i offentlige barnehager, mens den utgjør 38,4 prosent i private.

Utvalgets statistikk viser at det er små forskjeller i gjennomsnittslønn for tilsvarende stillinger i privat og offentlig sektor i barnehage og skole. Utdanningsforbundet er enig i at de gjennomsnittlige forskjellene er små og at ansatte i skoler og barnehager med tariff i all hovedsak har lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med ansatte i offentlig sektor. Men Utdanningsforbundet erfarer at det i noen barnehager og skoler av ulike grunner er vanskelig å sikre de ansatte gode lønns- og arbeidsvilkår. De ansatte på disse arbeidsplassene har lønns- og arbeidsvilkår som ligger langt unna tariffnivå. For disse ansatte vil utvalgets forslag utgjøre en reell forskjell og bety bedre lønns- og arbeidsvilkår.

Den foreslåtte plikten til minimum å følge lønns- og andre arbeidsvilkår i relevante landsomfattende tariffavtaler, vil også kunne bidra til å luke ut useriøse arbeidsgivere som spekulerer i dårlige lønns- og arbeidsvilkår. Dette kan på sikt bidra til høyere kvalitet på tjenestene i de aktuelle sektorene.

Utdanningsforbundet er usikker på om utvalget mener at også pensjonsvilkår er omfattet av forslaget. Utdanningsforbundet mener at pensjonsvilkår er en helt sentral del av arbeidstakernes lønns- og arbeidsvilkår, og at det foreslåtte kravet også må omfatte pensjon.

Utdanningsforbundet forstår forslaget slik at dette kun vil omfatte leverandører som mottar tilskudd, som f.eks. barnehagene i dagens finansieringsordning. Dette betyr at virksomheter som leverer offentlige velferdstjenester gjennom ulike former for offentlige anskaffelser ikke er omfattet av forslaget, men at de er omfattet av Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Forskriften inkluderer ikke pensjonsvilkår som en del av vilkårene. Utdanningsforbundet vil igjen understreke at det er helt vesentlig at det også stilles krav om likeverdige pensjonsvilkår ved inngåelse av avtaler om levering av offentlige velferdstjenester med private leverandører.

Utvalgets forslag – barnehage

Utdanningsforbundet mener at hovedformålet med eventuelle endringer i finansieringsordningen for private barnehager må være å sikre et barnehagetilbud av høy kvalitet i alle private barnehager. Utvalget legger til grunn at høye overskudd i enkelte private barnehager er problematiske da de indikerer lite effektiv bruk av offentlige midler og et innsparingspotensial for det offentlige. Utdanningsforbundet er enig med utvalget om at høye overskudd i noen private barnehager er lite hensiktsmessig bruk av offentlige midler, men mener at istedenfor å redusere finansieringen av disse barnehagene for å spare offentlige midler, bør reguleringen av private barnehager endres slik at det høye overskuddet i langt større grad brukes på barnehagetilbudet. Dette kan forhindre at vi framover

får flere saker der overskuddet fra barnehagevirksomhet finansierer eieres forbruk og mer eller mindre vellykkede investeringer i andre sektorer. Dette kan gjøres ved strenge nasjonale minimumskrav til kvalitet og regulering som sikrer at offentlige midler bevilget til barnehager forblir i barnehagene. Her kan reguleringen på friskole området være et forbilde.

Ny finansieringsordning for private barnehager

Utvalget foreslår et helt nytt finansieringsordning for private barnehager. Formålet med forslagene er å skape kvasimarkeder som skal bidra til økt konkurranse, noe som skal gi lavere offentlige utgifter. Utvalget foreslår at den nasjonale reguleringen av finansieringen oppheves slik at kommunene selv kan velge finansieringsnivå og hvor lang tid de skal forplikte seg til å finansiere den private barnehagen.

Utvalget foreslår at kommunene fritt skal velge mellom to finansieringsmodeller, en anskaffelsesmodell og en tilskuddsmodell.

- I anskaffelsesmodellen kan en kommune som ønsker etablering av en privat barnehage, legge ut dette på anbud. Kommunen kan selv sette krav til driften.
- I den nye tilskuddsmodellen får barnehagen et fast tilskudd per barn, men kommunene står fritt til selv å bestemme nivået og varigheten av tilskuddet. Utvalget har ikke beskrevet ordningen i detalj, men vi legger til grunn at tilskuddet fortsatt skal justeres for alder og oppholdstid slik som i dag.

Utvalget er ikke tydelig på om denne endringen skal omfatte eksisterende barnehager, eller om det kun er nye barnehager som vil bli omfattet av endringene.

Utdanningsforbundet mener at en positiv effekt av forslaget kan være at den direkte koblingen mellom utgiftene i de kommunale barnehagene og tilskuddet til de private barnehagene blir brutt. Slik som utvalget peker på, er det flere forskjeller mellom kommunale og private barnehager som gjør at en slik direkte avhengighet ikke alltid er riktig. Kommunene er pliktig til å tilby et barnehetilbud til alle barn som har rett på det, mens private barnehager i prinsippet selv kan velge om de ønsker å drive barnehagen. Dette gjør at kommunen ofte må drive mindre barnehager eller barnehager som er lokalisert slik at driften blir mindre effektiv. Private barnehager kan i langt større grad velge å lokalisere seg slik at de får mer effektiv drift og oppnår stordriftsfordeler.

Sammenhengen mellom kommunale utgifter og tilskudd til private barnehager har også gitt kommunene et svært kraftig incitament til å kutte i utgiftene til kommunale barnehager, da et slikt kutt også reduserer tilskuddene til private. Dette kan medføre større innsparinger enn ellers, da kommunen får fordeler av innsparingene, men ikke trenger å ta ansvar for alle ulempene innsparingene medfører.

Utdanningsforbundet tror ikke den økte bruken av anskaffelser utelukkende vil medføre reduserte overskudd i de private barnehagene, men frykter at dette også kan medføre redusert kvalitet på tilbudet. I en sektor der om lag 80 prosent av kostnadene er knyttet til personale, er det grunn til å frykte at en effektivisering for å redusere kostnadene i stor grad gjøres ved å redusere bemanningen eller gjennom lavere kompetanse hos de ansatte. Her kan erfaringene fra den kommersielle delen av barnevernet kanskje være illustrerende.

Ny finansieringsmodell og nasjonale minstekrav til kvalitet

Utvalget diskuterer ikke hvordan den nye todelte modellen til finansiering av de private barnehagene skal fungere sammen med de nasjonale kvalitetskravene til barnehagene. Dette kan f.eks. være

bemannings- og pedagognormen. Utdanningsforbundet legger til grunn at den foreslåtte finansieringsordningen skal fungere sammen med de til enhver tid gjeldende nasjonale minstekrav, slik at kommunene og de private barnehagene ikke kan inngå avtaler som omgår de nasjonale minstekravene eller gi tilskudd som er så lave at de private barnehagene ikke kan oppfylle de nasjonale minstekravene. Utdanningsforbundet vil kraftig advare mot et finansieringssystem der kommunene kan legge drift av private barnehager ut på anbud eller redusere tilskuddsnivået uten nasjonale minstekrav.

Kvalitetskrav utover nasjonale minstekrav i den nye modellen

I dagens modell har kommunene få muligheter til å stille krav utover nasjonale minstekrav til de private barnehagene. Dette, og at tilskuddet til de private barnehagene er direkte koblet til kostnadene i de kommunale barnehagene, gjør at en del kommuner vegrer seg for å øke standarden i de kommunale barnehagene fordi dette utløser økte tilskudd til de private uten at kommunene har noen kontroll med hvordan de private barnehagene bruker det økte tilskuddet.

De foreslåtte endringene vil fjerne disse sammenhengene og vil gjøre det enklere for kommunene å gå utover minstekravene i egne barnehager, da dette ikke medfører en automatisk økning av tilskuddene til de private.

De er uklart for Utdanningsforbundet om kommunene vil få økt mulighet til å stille krav utover de nasjonale minstekravene hvis kommunene velger å bruke den foreslåtte tilskuddsmodellen. Men vi legger til grunn at kommunene i anskaffelsesmodellen vil stå relativt fritt til å stille strengere krav så lenge disse ikke er urimelige og usaklige. Utdanningsforbundet mener dette i utgangspunktet kan bidra til at standarden i barnehagen blir bedre enn de nasjonale minstekravene og at en slik mulighet også må gjelde hvis kommunene velger å benytte seg av tilskuddsmodellen i det foreslåtte finansieringssystemet. Samtidig vil dette åpne for at det blir enda større forskjeller i tilbudet mellom ulike kommuner og barnehager i samme kommune.

Likeverdig tilbud mellom private og kommunale barnehager i samme kommune

I den nye finansieringsmodellen kan det oppstå situasjoner der det er betydelige forskjeller i rammevilkårene til private og kommunale barnehager. I prinsippet kan det både oppstå situasjoner der de kommunale barnehagene har best rammevilkår og situasjoner der de private barnehagene har det. Utdanningsforbundet mener dette er uheldig, og at likeverdig kvalitet i barnehagene er et viktig mål og at de foreslåtte endringene kan gå på bekostning av dette.

Likeverdig tilbud på tvers av kommuner

Dagens finansieringsmodell har medført store forskjeller i tilskuddsnivået til private barnehager. Disse forskjellene kan ikke fullt ut forklares utfra objektive forskjeller mellom kommunene, men skyldes trolig forskjeller i hvordan kommunene prioriterer barnehage. Den foreslåtte nye finansieringsmodellen vil, slik Utdanningsforbundet vurderer det, ikke bidra til mindre forskjeller i barnehagetilbudet mellom kommunene. Det er en risiko for at den økte friheten for kommunene kan medføre økte forskjeller. Utdanningsforbundet mener at strenge nasjonale minstekrav til strukturkvalitet kan bidra til mindre forskjeller mellom kommunene.

Tidsavgrensning i finanseringen

Utdanningsforbundet har lenge pekt på at kommunene må ha myndighet til å bestemme den overordnede strukturen på barnehagetilbudet i sin kommune. Dette betyr at kommunene selv må kunne avgjøre om den ønsker å gi tilskudd til private barnehager som ønsker å etablere seg. Utdanningsforbundet mener også at kommunene må ha noen reguleringsmekanismer som sikrer at

kommunene også kan tilpasse strukturen på det eksisterende barnehagetilbudet. Dette kan være aktuelt i kommuner som opplever fallende barnetall, eller kommuner der et politisk flertall ønsker å øke innslaget av kommunale barnehager. Samtidig må dette veies opp mot de private barnehagenes behov for stabilitet og forutsigbarhet.

Utvalgs forslag om ny finansieringsmodell vil sikre at kommunene fortsatt kan velge når de ønsker å gi tilskudd til private barnehager som ønsker å etablere seg i kommunen.

Utdanningsforbundet mener at kommunene bør få mulighet til å sette en tidsavgrensning på hvor lenge kommunen ønsker å finansiere en privat barnehage. Utdanningsforbundet mener at hensynet til forutsigbarhet for de private barnehagene tilsier at kommunene eventuelt bør forplikte seg til finansiering i relativt lang tid. Ved en eventuell nedskalering av det private tilbudet må det være en god og forutsigbar prosess over tid.

Utdanningsforbundet vil her også vise til Barnehagelovutvalgets forslag om at «Dersom det foreligger vesentlig endrede forhold ved barnehagen, skal det søkes ny godkjenning». «Endrede forhold» kan f.eks. være i de tilfeller et annet rettssubjekt ønsker å drive barnehagen framover.

Barnehagelovutvalget foreslo også en regulering av bortfall av godkjenningsvedtaket. En slik type regulering vil redusere potensialet for urimelig store gevinster, og vil øke kommunens mulighet til å strukturere barnehagesektoren i sin kommune på en best mulig måte.

Utvalget diskuterer ikke om kommunene bør ha andre virkemidler en tidsavgrenset finansiering for å styre barnehagestrukturen. Mange kommuner er i dag i en situasjon der barnetallene faller. For en del av disse kommunene kan et like relevant virkemiddel være å kunne styre kapasiteten i de private barnehagene. Dette betyr at kommunen ut ifra en helhetlig vurdering i gitte situasjoner må kunne redusere antall plasser de gir tilskudd til i private barnehager.

Endring av tilskuddet over tid

Utvalget drøfter ikke eksplisitt hvordan kommunene kan endre finansieringsnivået over tid.

Utdanningsforbundet legger til grunn at varigheten av et gitt finansieringsnivå følger varigheten som ble fastsatt i kontrakten i anbudsmodellen, men i tilskuddsmodellen er dette mer uklart. Hvis kommunene selv skal kunne velge tilskuddsnivået i tilskuddsmodellen, bør det også reguleres hvor ofte og hvor store endringer kommunene kan gjøre, bortsett fra ordinære justeringer for lønns- og prisvekst. Utdanningsforbundet forstår at hensikten med den foreslåtte modellen er at kommunene selv kan fastsette finansieringsnivået, men vil allikevel advare om at kommunene uten noen forutsigbarhet kan justere tilskuddet helt fritt. De private barnehagene trenger en viss grad av stabilitet for å kunne utvikle et tilbud av høy kvalitet.

Lønns- og arbeidsvilkår i den foreslåtte finansieringsmodellen

Anbudsmoell og lønns-, pensjons- og arbeidsvilkår

I en anbudsmoell ønsker man at ulike tilbydere skal konkurrere om å komme med det mest gunstige tilbudet målt på flere faktorer. Et sentralt element i enhver anbudskonkurranse er prisen på tilbudet. Å oppnå så lav pris som mulig for en ønsket tjeneste er en ønsket effekt av å legge f.eks. driften av barnehager ut på anbud. Utdanningsforbundet er bekymret for hvordan dette vil påvirke lønns- og arbeidsvilkårene i barnehagesektoren. Utdanningsforbundet mener derfor at hvis en slik anbudsmoell innføres, må det innføres en plikt for kommunene til å kreve likeverdige lønns- og arbeidsvilkår som i offentlig sektor.

Ny finansieringsmodell og ulike barnehagers mulighet til å nå opp i anbudskonkurranser

Utdanningsforbundet er bekymret for hvordan en anskaffelsesmodell vil påvirke mangfoldet i barnehagesektoren. En anskaffelsesmodell vil gi mer ustabile rammevilkår og kreve at barnehagene utvikler kunnskap om hvordan denne type tilbud skal utformes for å nå opp i konkurransen. Det er grunn til å tro at selvstendig frittstående barnehager og ideelle barnehager i mindre grad vil hevde seg i denne typen konkurranse enn de store kommersielle kjedene. Dette fordi det både er kostnads- og kompetansekrevende å levere anbud. Sett utelukkende fra et økonomisk perspektiv med ønske om lavere kostnad for de offentlige, er kanskje ikke dette problematisk på kort sikt. Men hvis vi ønsker en variert barnehagesektor med et stort innslag av ideelle aktører, er forslaget langt mer problematisk. Utdanningsforbundet er også bekymret for om forslaget kan øke markedskonsentrasjonen i barnehagesektoren, slik at forslaget på lang sikt vil kunne svekke den konkurransen som utvalget ønsker å oppnå.

Oppsummering – Utdanningsforbundets syn på ny finansieringsmodell

Utdanningsforbundet mener at dagens finansieringssystem har en rekke svakheter. Systemet sikrer i liten grad likeverdige tilbud mellom private barnehager i ulike kommuner. Utvalgets analyser som viser stor variasjon i de økonomiske resultatene til private barnehager, viser at dagens system hverken klarer å sikre gode rammevilkår for alle private barnehager eller å hindre at mange barnehager operer med store overskudd. Dagens finansieringssystem sikrer i liten grad kommunal kontroll over hele barnehagesektoren og gir sterke incitamenter til innsparing i kommunale barnehager.

Utdanningsforbundet mener at eventuelle endringer i finansieringen av private barnehager må ha som hovedformål å legge til rette for høy kvalitet i alle private barnehager. Dette gjøres ved å sikre alle barnehager gode økonomiske rammevilkår samtidig som reguleringen sikrer at offentlige midler og foreldrebetaling faktisk blir brukt i barnehagene.

Utvalgets forslag løser i begrenset grad disse utfordringene. Forslaget om ny finansieringsmodell vil fjerne den direkte koblingen mellom kommunale kostnader og tilskudd til private. Dette vil gi kommunene mindre incitament til å spare i de kommunale barnehagene og kan åpne for at flere kommuner i større grad innfører kvalitetstiltak utover de nasjonale minstenormene. Utvalgets forslag vil også gi større kommunal kontroll med hele barnehagesektoren. Et anbudssystem vil kunne åpne for at kommunene kan stille krav utover nasjonale minstekrav, samtidig er vi usikre på i hvor stort omfang dette faktisk vil skje. Forslaget om tidsavgrenset finansiering vil gi kommunene langt større kontroll over barnehagestrukturen i sin kommune. Utvalgets forslag om økt bruk av anbud kan bidra til lavere overskudd i noen barnehager hvis det blir tilstrekkelig konkurranse.

Utdanningsforbundet mener allikevel at forslaget også har mangler og en rekke negative effekter. Forslaget sikrer ikke at offentlige penger bevilget til barnehageformål faktisk blir benyttet til dette. Utdanningsforbundet er også bekymret for at økt bruk av anbud eller lavere tilskudd, ikke nødvendigvis vil gå på bekostning av høye overskudd, men medføre lavere bemanning eller lavere kompetanse blant de ansatte. Barnehageeiere vil fortsatt stå nesten helt fritt til å ta ut en stor fortjeneste på barnehagedriften. Utdanningsforbundet er også usikker på om forslaget vil kunne bidra til å stoppe dagens utvikling med økt markedskonsentrasjon og færre ideelle barnehager. Vi frykter at det er de store kommersielle kjedene som vil vinne fram i de ulike anbudskonkurransene.

Utdanningsforbundet mener også at det er grunn til å tro at de foreslåtte endringene kan legge press på opparbeidede lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår.

I sum betyr dette at Utdanningsforbundet ikke kan støtte utvalgets forslag til nytt finansieringssystem for private barnehager.

Salg av barnehageeiendom

Utvalget dokumenterer at det hentes ut betydelige verdier fra barnehagesektoren gjennom salg av eiendom eller av hele barnehageselskaper. Utvalget peker selv på at høye salgspriser kan forklares ved at verdien av sikre inntekter i form av offentlige tilskudd inkluderes i salgsprisen. Dette medfører at barnehager ofte får en høy salgpris. Utvalget viser til at mange barnehageeiere skiller ut eiendommene og selger disse videre. Utvalget mener at det kan være lønnsomt for selgerne av barnehageeiendom å forplikte seg til en relativt høy husleie framover i tid, fordi dette vil øke salgssummen som de får utbetalt ved salget.

Utvalget mener at i den grad eventuelle overskudd kan tilskrives at kommuner har solgt eiendom under markedspris, bør det vurderes om dette kan være et resultat av ulovlig gitt statsstøtte. Etter utvalgets syn bør det vurderes om gevinster fra salg av disse eiendommene må anses som ulovlig offentlig støtte til en kommersiell eiendomsvirksomhet, snarere enn til en (ikke økonomisk) barnehagevirksomhet. Det bør i den forbindelse undersøkes om nasjonal rett åpner for å få krevet eventuell ulovlig statsstøtte tilbakeført. Utdanningsforbundet støtter dette forslaget, men mener utvalget også burde vurdert andre tiltak for å begrense fortjenesten ved salg av private barnehager.

Utdanningsforbundet mener videre at det må lovfestes en kommunal forkjøpsrett. Dette vil gi kommuner som ønsker å drifte en større andel av barnehagene i kommunal regi mulighet til dette. En slik forkjøpsrett vil gi kommunene reell kontroll over barnehagetilbudet i kommunen. Videre vil det gi kommunene muligheter til å strukturere barnehagetilbudet både med tanke på lokalisering og antall plasser på en måte som gir et likeverdig kvalitetstilbud til alle kommunens barn, samtidig som kommunen enklere kan tilrettelegge for et helhetlig tjenestetilbud. En kommunal forkjøpsrett vil ikke gå på bekostning av eierne av private barnehager hvis det legges til grunn at kommunen må kjøpe til markedspris.

Utvalgets forslag til endringer i det eksisterende finansieringssystemet

Generelt kutt i finanseringen av private barnehager

Utvalget finner i sin gjennomgang av økonomien i private barnehager at det er svært store variasjoner i resultatene i private barnehager. Utdanningsforbundet mener dette viser at eventuelle generelle kutt i tilskuddene til private barnehagene ikke er hensiktsmessig og vil ramme barnehager med dårlig økonomi spesielt hardt. Analysene fra utvalget indikerer at det er mer hensiktsmessig å vurdere ulike omfordelinger av tilskuddene mellom de private barnehagene. Utdanningsforbundet er derfor glad for at utvalget ikke foreslår et generelt kutt i tilskuddsnivået til private barnehager.

Tidsavgrenset finansiering

Utvalget foreslår at hvis dagens finansieringsordning beholdes, så bør varigheten av tilskuddsfinansieringen presiseres i loven eller forskriften. Utdanningsforbundet er enig i utvalgets vurdering om at kommunene må få større mulighet til å styre strukturen i barnehagesektoren i sin kommune. Utdanningsforbundet mener at forslaget åpner for vanskelige avveier mellom kommunens behov for styring og private barnehagers behov for forutsigbarhet. For mer detaljerte drøftelser se også Utdanningsforbundets innspill under utvalgets forslag for ny finansiering av private

barnehager. I sum støtter allikevel Utdanningsforbundet utvalgets forslag om at tilskuddsvarigheten skal presiseres i loven eller forskrift, gitt at det legges til grunn relativt langvarig og stabil tilskuddsvarighet.

Enkelte kostnader kan holdes utenfor tilskuddsberegningen til kommunale barnehager. Utvalget ser det er grunner for å vurdere om det er noen kostnader på kommunens hånd som bør unntas fra beregningen av tilskuddet til private barnehager. Dette kan for eksempel være kostnader til å opprettholde barnehager i lavt befolkede områder, kostnader som følge av en annen sammensetning av barnegruppen eller høyere personalkostnader blant annet som følge av IA-avtalen.

Utdanningsforbundet støtter at enkelte kostnader bør unntas fra beregningen av tilskuddet til private barnehager. Kommunen har lovpålagt ansvar for å sikre at alle barn med rett til barnehageplass faktisk får plass. Dette gjør at kommunen har et helt annet ansvar enn private barnehageeiere, som grunnleggende står fritt til å velge om de faktisk skal drive barnehage eller ikke. Dette gjør at kommunen i enkelte tilfeller må drive barnehager som er langt dyrere enn de øvrige barnehagene. I høringen om regulering av private barnehager i 2019 foreslo Kunnskapsdepartementet at det skulle utredes om kommunene skal få adgang til å holde de dyreste kommunale barnehagene utenfor tilskuddsgrunnlaget. Utdanningsforbundet støttet en slik vurdering, og mener at dette vil gjøre det enklere for kommunen å opprettholde de dyreste kommunale barnehagene som er nødvendig for å oppfylle barnehagelovens bestemmelser om individuell rett til et barnehagetilbud. En slik endring vil forhindre at tilskuddet til de private barnehagene blir kunstig høyt.

Utdanningsforbundet mener det bør utredes videre om det er andre kostnader som inngår i tilskuddsgrunnlaget som burde vært holdt utenfor. Utvalget peker på høyere personalkostnader på grunn av blant annet IA-avtalen eller annen sammensetning av barnehagegruppen. Utdanningsforbundet mener at også store forskjeller i personalkostnadene grunnet alderssammensetning og formell kompetanse bør inngå i en slik utredning. Erfaringer fra den siste tids debatt om pensjonstilskudd viser også at hvordan pensjonskostnadene skal beregnes, bør utredes videre. En slik utredning bør i tillegg vurdere hvordan eventuelle endringer som nevnt over vil fungere sammen med barnehagelovens §14-a punkt c *«barnehagen kan ikke ha vesentlig lavere personalkostnad per heltidsplass enn det som er vanlig i tilsvarende kommunale barnehager»*.

Endringer i kapitaltilskudd

Det eksisterende kapitaltilskuddet skal kompensere for de private barnehagens kapitalkostnader til investeringer i bygg. Utvalget peker på at kapitaltilskuddet var viktig i en tid hvor barnehageeierne hadde ansvaret for å forvalte egne bygg, men at utviklingen nå tydelig går i retning av at eiendommene skilles ut i egne selskaper. Eiendommene eies som oftest av andre virksomheter enn den virksomheten som har ansvar for driften. Utvalget mener dermed at det ikke er rimelig at kommunen skal finansiere bygg på samme måte som før og at begrunnelsen for et eget kapitaltilskudd over tid er blitt borte. Utvalget anbefaler derfor at kapitaltilskuddet avvikles. I stedet kan man øke driftstilskuddet, slik at dette for eksempel kompenserer for normale leieutgifter i tilsvarende bygg i kommunen. Utdanningsforbundet mener i likhet med utvalget at det er grunn til å stille spørsmål ved om kapitaltilskuddet fungerer etter hensikten i dagens situasjon. Dette blir tydelig understreket i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2021, der et stortingsflertall reverserte den årlige tekniske justeringen av kapitaltilskuddet. Dette gjør at sammenhengen mellom de private barnehagenes faktiske kapitalutgifter og tilskuddet har blitt svekket. Utdanningsforbundet mener at fordelingseffektene mellom ulike typer barnehager må utredes videre før vi tar endelig stilling til forslaget om å fjerne kapitaltilskuddet.

Selvstendig rettssubjekt

Utdanningsforbundet støtter utvalgets forslag om å kreve at alle barnehager skal være organisert som selvstendig rettssubjekt. Dette vil etter vårt syn være avgjørende for å føre effektive tilsyn og kontroll med bruken av kommunale tilskudd jf. barnehageloven § 14a.

Hvis hver private barnehage er et eget rettssubjekt, vil barnehagene måtte utarbeide et årsregnskap med balanseside, inkludert egenkapital, gjeld og avsetning til utbytte. Denne informasjonen vil være offentlig tilgjengelig i Brønnøysundregistrene. Det vil derfor være lettere å se hvilke midler eieren har tatt ut av barnehagen som utbytte, og om kostnadene i regnskapet er relevante for barnehagedriften. Det vil også være lettere å etterprøve om barnehagen har blitt belastet rentekostnader som ikke er relevante for barnehagedriften.

Utdanningsforbundet mener at reguleringen også må sikre at det ikke er tillatt å drive annen virksomhet enn den offentlige finansierte barnehagevirksomheten i rettssubjektet.

Utdanningsforbundet ser at forslaget vil medføre økte kostnader for barnehagene, men mener at forslaget vil kunne medføre bedre kontroll og at den bedrede kontrollen vil bidra til lavere risiko for misbruk av offentlige midler. Utdanningsforbundet støtter derfor denne endringen.

Regulering av fortjeneste

Utvalget kommer med flere forslag som trolig kan bidra til å redusere fortjenesten til enkelte private aktører, men vi savner forslag som i enda større grad hadde sikret at offentlige tilskudd kommer barna til gode. Utdanningsforbundet mener at barnehageloven § 14-a bør skjerpes betraktelig for å sikre at offentlige tilskudd og foreldrebetaling faktisk kommer barna til gode. Utdanningsforbundet støtter derfor mindretallet synspunkt om at regulering av utbytte kan være et egnet virkemiddel i dagens tilskuddssystem.

Godkjenning av friskoler

Utvalget foreslår ingen endringer i finansieringen og reguleringen av friskolene. Etter friskolelovens §2.1 kan ikke private skoler godkjennes hvis det får negative konsekvenser for det offentlige skoletilbudet, eller andre særlige grunner tilsier at skolen ikke bør godkjennes. Vertskommunen kan gi innspill før departementet eventuelt godkjenner skolen. Utdanningsforbundet erfarer at departementet i alt for liten grad tar hensyn til kommunens innspill om hvordan etableringen av en privat skole vil påvirke det offentlige skoletilbudet. Utdanningsforbundet mener at vertskommunene her bør få større innflytelse på hvilke friskoler som kan etableres og at det som hovedregel ikke bør opprettes friskoler mot vertskommunens ønsker.

For barnehagene ønsker utvalget at kommunene selv kan bestemme varigheten av finansieringen. Utvalget foreslår ingen slike endringer på friskoleområdet, der godkjenningen og dermed retten til tilskudd er evigvarende. Utdanningsforbundet mener det bør vurderes om godkjenningen av friskoler bør endres, slik at friskolene etter en gitt tid eller i særlige omstendigheter bør få sin godkjenning vurdert på nytt. F.eks. kan effekten på det offentlige skoletilbudet ha endret seg, slik at eventuelle negative effekter har vokst over tid.

Med vennlig hilsen

Björg Unstad
Seksjonsleder

Nicolai Christian Stensig
Seniorrådgiver

