|  |  |
| --- | --- |
| Kunnskapsdepartementet  Postboks 8119 Dep.    0032 OSLO  Att: | Oslo, 27.09.2021  Vår ref. 21/1482-10  663.2/GOBJ  Deres ref. 21/3840-1 |

Høring av Storberget-utvalgets rapport "Du er henta!"

Det vises til departementets høringsbrev datert 29. juni. Landsorganisasjonen i Norge (LO) takker for muligheten til å uttale seg.

LO vil innledningsvis peke på at barnehager er en av flere velferdstjenester som kommunene er lovpålagt å yte sine innbyggere, og hvor innbyggerne på sin side er gitt en lovfestet rett til å motta tjenesten. I dag har foresatte til alle barn over en viss alder rett på barnehageplass, og kan gå til domstolene og kreve oppfyllelse av denne retten, eventuelt erstatning for unnlatt oppfyllelse. Lovfesting av retten til barnehageplass var sentralt for å oppnå full barnehagedekning. Innbyggerne er gitt rettigheter også til andre velferdstjenester som opplæring (skole) og helse- og omsorgstjenester fra kommunen. Barnehager er dermed en av flere velferdstjenester som er forbundet med rettigheter til innbyggerne og plikter for kommunen.

Selv om kommunen benytter private barnehager for å oppfylle sin plikt overfor innbyggerne, er det kommunen som har ansvaret at tjenestens innhold (kvalitet) er i henhold til lov og annet regelverk. Og det er kommunen som har ansvaret å finansiere tjenesten.

Barnehager er videre en del av det samlede kommunale tilbudet innenfor oppvekstområdet. Barnehage er den første felles arena innbyggerne møter. Kommunene har i sin planlegging av tjenesteområdene et ansvar for helhet og samordning mellom ulike deler av oppvekstområdet, som barnevern, opplæring, fritids- og kulturtilbud for unge og psykisk helse.

LO vil for det første fremheve at finansieringsmodellen for private barnehager må vurderes på bakgrunn av at barnehager bare er en av flere velferdstjenester som finansieres av kommunen. Nåværende modell for finansiering av barnehager er tilpasset en sektor som skulle bygges ut raskt, og at det var viktig å gi de private aktørene sterke økonomiske insentiver til å bygge ut kapasiteten. I dag er sektoren i hovedsak ferdig utbygget, og en bør derfor i større grad benytte de vanlige styringsprinsipper for statlig styring av kommunene også innenfor barnehagesektoren.

De vanlige styringsprinsipper i forholdet mellom stat og kommune tilsier at kommunene innenfor sine økonomiske rammer har stor frihet til å prioritere hvordan de skal oppfylle sine lovpålagte og frivillige oppgaver.[[1]](#footnote-1) Det finansielle ansvarsprinsipp innebærer at det forvaltningsnivået som er tillagt ansvar og beslutningsmyndighet for en oppgave, også har ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsning. Kommunene har dermed, innenfor sine samlede økonomiske ressurser, frihet til å prioritere i henhold til lokale forutsetninger, behov og politiske ønsker. Dette styringsprinsippet er kjernen i det kommunale selvstyret.

Barnehagesektoren fikk i starten øremerkede tilskudd direkte fra staten. Dette var et bevisst virkemiddel for å sikre rask utbygging av sektoren. Men allerede i 2011 ble sektoren rammefinansiert og kommunenes tilskudd til private barnehager har etter 2011 vært tatt av det samlede kommunebudsjettet. På tross av overgangen til rammefinansiering i 2011, ble ikke finansieringsmodellen for øvrig endret til å følge de vanlige styringsprinsipper mellom stat og kommune. Lovgivningen legger fremdeles sterke føringer på hvordan de private barnehagene skal finansieres, og kommunene har svært begrenset handlingsrom for å utvikle sektoren utfra en kommunal helhetstenkning og i tråd med lokale behov og forutsetninger.

LO vil for det annet fremheve at modellen for finansiering av de private barnehagene må tilstrebe å være samfunnsøkonomisk effektiv. I det ligger et mål om at samfunnet samlet sett skal bruke minst mulig ressurser på å fremskaffe barnehagetjenester av en gitt kvalitet.[[2]](#footnote-2) Lønn utgjør om lag 85 prosent av samlede driftskostnader i barnehagene, og press nedover på lønningene eller en annen alderssammensetning i private barnehager øker *ikke* den samfunnsøkonomiske ressurseffektiviteten. På grunn av at sektoren er svært arbeidsintensiv er det altså begrenset rom for å øke ressurseffektiviteten. Andre ressurskostnader er husleie/byggforvaltning og andre løpende driftskostnader som vedlikehold, lekeutstyr, administrasjon osv.

I tillegg til de rene ressurskostnader som er nødvendig for å produsere tjenestene har samfunnet kostnader til «kontraktsinngåelse» i vid forstand og styring og kontroll med sektoren. Dette kalles gjerne for styringskostnader eller transaksjonskostnader. Kommunene som tilskuddsmyndighet må bruke ressurser på å beregne de ulike former for lovpålagte tilskudd, og dernest ressurser på å dokumentere slike beregninger overfor de private barnehagene. Tvister om tilskuddets størrelse ender noen ganger i rettssystemet. De private barnehagene på sin side bruker ressurser på å dokumentere økonomiske forhold som tilsynsmyndighetene etterspør i kontrolløyemed. Ressurser til å utvikle lovgivningen er også en etter hvert høy styringskostnad.

Det finnes ikke anslag på styringskostnadenes størrelse på tilskuddsområdet, men det er ingen grunn til å tro at de er lavere enn på anskaffelsesområdet. På anskaffelsesområdet viser noen beregninger at gjennomsnittlige transaksjonskostnader for å gjennomføre en anskaffelse ligger i overkant av 100 000 kr, og i mange tilfeller vil kostnadene ved å gjennomføre anskaffelsen dermed være tilnærmet like høye som kontraktsverdien.[[3]](#footnote-3)

Et sentralt moment i barnehagesektoren er at i motsetning til på andre tjenesteområder er det ikke bare innbyggerne som har fått rettigheter overfor kommunen. Også de private barnehagene er gitt rettigheter i barnehageloven. De private barnehagene har fått rett på tilskudd av en viss størrelse, konkretisert til hva det koster å drive en kommunal barnehage (nedfelt i prinsippet om «likeverdig behandling»). Dette er et krav barnehagene kan gå til domstolen og få gjennomført dersom de mener at de får for lavt tilskudd. Det har også private barnehager gjort. I januar 2021 avsa Høyesterett en dom i favør av private barnehager i Fredrikstad kommune som mente kommunen i årene 2014 og 2015 hadde beregnet for lave tilskudd.[[4]](#footnote-4) PBL var inne som partshjelper. Saken verserte i rettssystemet i tre år og samlede sakskostnader for de private barnehagene og PBL beløp seg til vel 1,3 millioner kroner.[[5]](#footnote-5) I tillegg kommer kostnadene internt i kommunen og til kommunens advokater.

I denne dommen presiserte Høyesterett hva som menes med ordlyden «likeverdig behandling» i barnehageloven, foretok en konkret vurdering av kostnadene som kommunen hadde i sine egne barnehager og konkluderte med at kommunens vedtak om driftstilskudd i årene 2014 og 2015 var ugyldige.

Når private kommersielle parter gis rettigheter overfor det offentlige som kan håndheves for domstolene, vil den private parten ha sterke økonomiske insentiver til å avklare innholdet i sin rett. Partenes tilgang til rettslige ressurser vil ofte være ujevnt fordelt. 45 prosent av landets kommuner har ikke ansatt jurist. Dette er forhold lovgiver bør hensynta ved utformingen av barnehageloven og modellen for finansiering av de private barnehagene.

Storberget-utvalgets flertall foreslår en rekke lovendringer som endrer finansieringsmodellen for privat barnehager. LO støtter forslagene og mener forslagene vil bidra til å bøte på de problemer vi har skissert over. Forslagene vil føre til bedre samfunnsøkonomisk ressursbruk og til at finansieringen av barnehagesektoren i større grad tilpasses de vanlige styringsprinsipper for statlig styring av kommunene.

LO mener at det i det videre arbeidet med reguleringen av sektoren er viktig å beholde perspektivet om at barnehager er en av mange velferdstjenester som kommunen har ansvar for å yte til sine borgere. Det er i den sammenheng viktig å presisere at offentlig sektor ikke blir mindre dersom private aktører produserer offentlig finansierte velferdstjenester. Tjenestene er og blir offentlig finansiert, og det offentlige står ansvarlig overfor sine innbyggere, både for tjenestenes innhold og for at den leveres. Offentlig sektor vil, om noe, kunne øke i omfang fordi styrings- og kontrollkostnadene øker når kommunen legger produksjonen ut av egen organisasjon og ikke lenger kan styre innholdet i virksomheten via arbeidsgivers styringsrett. Men må styre via et tilskuddsregelverk (lov og forskrifter) eller via kontrakt og regelverket om offentlige anskaffelser.

LO vil også påpeke at behovet for ansatte i barnehagesektoren ikke avhenger av om barnehagen er eid av kommunen eller av en privat aktør. Behovet for ansatte styres av demografien (antall barn mellom 1-5 år) og av bemanningsnormen. Det er altså ingen grunn til at ansatte i private barnehager skal frykte for at de mister jobben som følge av Storberget-utvalgets forslag.

LO vil avslutningsvis bemerke at man bør bruke erfaringene fra barnehagesektoren også på andre velferdsområder. Regjeringens foreslåtte modell for fritt brukervalg i kommunene innebærer nettopp å gi private aktører en lovfestet rett på finansiering fra kommunen; private leverandører som tilfredsstiller visse forhåndskriterier gis rett på finansiering fra kommunen. Dette er en modell som på en uforutsigbar måte binder kommunale midler og som derfor svekker kommunenes selvråderett og mulighet for samordning og helhetstenkning på viktige tjenesteområder. Systemet vil dessuten gi kommunene betydelige økte kostnader til oppfølging og kontroll med de private. Det er kommunene som overfor innbyggerne, sitter med ansvaret for at tjenesten leveres og for innholdet i tjenesten, også når den leveres av private. Dette ansvaret er begrunnelsen for at kommunen skal bestemme hvordan tjenesten skal finansieres, jamfør det finansielle ansvarsprinsipp.

Med vennlig hilsen

LO Norge

Trude Tinnlund

*(sign.)*

|  |
| --- |
| Roger Bjørnstad  *(sign.)* |

*Dette brevet er godkjent elektronisk i Landsorganisasjonen i Norge og har derfor ingen signatur.*

1. Se Veileder fra KMD «Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner» (2016) med retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren. [↑](#footnote-ref-1)
2. Samfunnsøkonomisk effektivitet bør alltid være utgangspunktet når det offentlige vurderer arbeidsdelingen mellom offentlig og privat produksjon, se for eksempel Meld.St. 22(2018-2019) *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser* pkt. 2.4. Hovedformålet med anskaffelsesregelverket er for eksempel å bidra til bedre og mer effektiv ressursbruk i offentlig sektor. [↑](#footnote-ref-2)
3. I en rapport fra 2014 (Rambøll og Inventura) Utredning for KS *Kostnader, besparelser og effektivisering ved konkurranse*. Det vises her til en dansk undersøkelse som viser at transaksjonskostnadene utgjør mellom 1-9 prosent av kontraktsverdien . [↑](#footnote-ref-3)
4. Rt-2021-62-A. [↑](#footnote-ref-4)
5. Som kommunen ble idømt å dekke. [↑](#footnote-ref-5)