



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Kommunal- og moderniseringsministeren

Stortingets kommunal- og forvaltningskomite
0026 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

20/5530-8

9. november 2020

Svar på anmodning om kommentarer til representantforslag fra stortingsrepresentant Bjørnar Moxnes om lokaldemokrati, ikke kommersiell forkjørsrett

Jeg viser til brev 22. oktober 2020 fra Stortingets kommunal- og forvaltningskomité vedrørende Dokument 8:28 S (2020–2021) Representantforslag fra stortingsrepresentant Bjørnar Moxnes om lokaldemokrati, ikke kommersiell forkjørsrett. I brevet ber komitéen om min vurdering av representantforslaget.

Representantforslaget handler i all hovedsak om kommunenes bruk av private aktører til å levere velferdstjenester, og lyder som følger:

- 1. Stortinget ber regjeringen utrede en kommunal vetorett mot kommersielle aktører i velferdstjenestene og komme tilbake til Stortinget med forslag om dette. Kommunene og fylkeskommunene skal ha rett til å si nei til kommersiell etablering og til å redusere kapasiteten hvis kommersielle selskaper truer det offentlige tilbudet.*
- 2. Stortinget ber regjeringen innføre juridiske skiller mellom ideelle og kommersielle barnehager og komme tilbake til Stortinget med eventuelle nødvendige forslag som sikrer dette. Videre ber Stortinget regjeringen foreslå lovendringer som gir kommunene lovhjemmel til å stille vilkår om at private som får tilskudd innen velferdstjenester, skal være ideelle.*
- 3. Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag som sikrer kommunene lovhjemmel til å stille samme kvalitetskrav til private som kommunale velferdstjenester, og til å stille høyere kommunale krav enn de nasjonale.*
- 4. Stortinget ber regjeringen foreslå lovendringer som sikrer offentlig innsynsrett i alle opplysninger som er nødvendige for å kontrollere private aktører, inkludert økonomi og arbeidsforhold.*
- 5. Stortinget ber regjeringen underlegge private virksomheter som driver offentlig finansierte tjenester, samme krav om å følge arkivlova, offentlighetslova og*

forvaltningsloven som offentlig virksomhet og komme tilbake til Stortinget med eventuelle nødvendige forslag som sikrer dette.

Vurdering av forslaget

Private aktører er viktige leverandører av velferdstjenester, både som supplement til og på vegne av offentlig sektor. Både staten og kommunene bruker private aktører til å levere flere typer velferdstjenester. Dette bidrar til mangfold i tjenestetilbudet, og ofte til bedre bruk av fellesskapets ressurser.

Representanten foreslår at det skal utredes en kommunal vetorett mot kommersielle aktører i velferdstjenestene, og at kommunene skal ha rett til å si nei til kommersiell etablering, og til å redusere kapasiteten hvis kommersielle selskaper truer det offentlige tilbudet. Mitt utgangspunkt er at der kommunene har ansvar for å levere en tjeneste, er det som regel opp til den enkelte kommune om den ønsker å bruke private aktører til å levere denne tjenesten på sine vegne. Innenfor rammene av de ulike sektorlovene må kommunene selv vurdere hvilke kontrakter de ønsker å inngå, og hvilke betingelser som er nødvendige for å sikre at de private aktørene leverer tjenester til det beste for innbyggerne.

Regjeringen er opptatt av at kommunene skal ha gode rammer for å utføre oppgavene sine. At kommunene bruker private aktører, både kommersielle og ideelle aktører, vil ofte være et godt virkemiddel for å få mer velferd ut av hver krone. Regjeringen ønsker at det skal tilbys velferdstjenester på en måte som bidrar til samfunnsøkonomisk effektiv ressursbruk. Dette er fastsatt som en del av mandatet til velferdstjenesteutvalget, et offentlig utvalg som kartlegger pengestrømmer i offentlig finansierte velferdstjenester. Velferdstjenesteutvalgets oppgave er å foreslå tiltak som bidrar til at offentlige midler i størst mulig grad går til produksjon av faktisk velferd. Utvalget skal levere sin rapport i desember i år. Rapporten forventes å være et godt grunnlag for å vurdere ytterligere tiltak for offentlig finansierte velferdstjenester, inkludert bruken av kommersielle leverandører.

Kommunenes finansiering av private barnehager er ikke basert på kjøp av tjenester i henhold til regelverket om offentlige anskaffelser. I stedet er det fastsatt nasjonale regler om tildeling av tilskudd til private barnehager. Representanten foreslår at det skal innføres juridiske skiller mellom ideelle og kommersielle barnehager, og at kommunene skal gis lovhjemmel til å stille vilkår om at private aktører skal være ideelle for å få tilskudd. Denne regjeringen er for private barnehager, og ønsker å ivareta mangfoldet av eierstrukturer og barnehager med ulike profiler. Utviklingen i barnehagesektoren de siste årene har gitt oss utfordringer som dagens regelverk ikke tar høyde for. Kunnskapsdepartement har på denne bakgrunn sendt en rekke forslag på høring, og flere av forslagene ble fulgt opp i Prop. 96 L (2019–2020).

Blant forslagene som Kunnskapsdepartementet har sendt på høring, er spørsmål om kommuner skal gis hjemmel til å beslutte at nye private barnehager skal forbeholdes ideelle aktører. Forslaget følger også opp anmodningsvedtak nr. 460, jf. Dokument 8:18 S (2017–2018). Hensynet til lokaldemokratiet kan tale for at kommunene gis en slik hjemmel. Samtidig er det krevende å definere hva som skal være å regne som en ideell barnehage, og det finnes ingen lovfestet eller enhetlig definisjon av hva dette er. En generell oppfatning er at en

ideell barnehage skiller seg fra andre barnehager ved at de ikke tar utbytte, og at eventuelle overskudd reinvesteres i barnehagedrift eller andre samfunnsnyttige formål. Dette reflekteres ikke ved å se på selskapsform alene, og det gjør det krevende å innføre en slik hjemmel. Kunnskapsdepartementet vil komme tilbake til en eventuell oppfølging av forslaget.

De ideelle barnehagene er, som øvrige private barnehager, underlagt kravene om at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode. Dette innebærer blant annet at midlene skal benyttes til godkjent barnehagedrift, og at handel med nærstående skal skje på markedsmessige vilkår. At en barnehage har en organisasjonsform som etter den generelle oppfatningen er ideell, er i seg selv ikke en garanti for at midlene blir benyttet i tråd med disse kravene til driften. Samtidig utgjør de ideelle aktørene, sammen med øvrige private barnehager, en helt sentral del av sektoren. Regjeringen er opptatt av at barnehagesektoren skal være sammensatt av aktører som leverer tjenester av høy faglig kvalitet, og da bør organisasjonsformen ikke være avgjørende. Det innebærer at det skal være rom for barnehager med ulik størrelse og eierform, og med ulike pedagogiske profiler.

Representanten foreslår at kommunene skal gis lovhjemmel til å stille samme kvalitetskrav til private som kommunale velferdstjenester, og til å stille høyere kommunale krav enn de nasjonale kravene. Innenfor rammene av de ulike sektorlovene er det som regel opp til den enkelte kommune hvilke kvalitetskrav den ønsker å stille til private leverandører. Der kommunene kjøper tjenester i henhold til regelverket for offentlige anskaffelser, vil disse kvalitetskravene følge av kontrakter mellom kommunene og de private. Kommunenes egne krav til kvaliteten på tjenestene kommer i tillegg til de kravene som følger av lov og forskrift, og bidrar til at tjenestene kan tilpasses lokale behov og prioriteringer.

Der det er opp til den enkelte kommune om private leverandører skal gis offentlige tilskudd eller ikke, vil kommunen som regel også ha anledning til å stille relevante vilkår for å tildele tilskudd til de private. Slike vilkår kan for eksempel være at tjenesten skal oppfylle bestemte kvalitetskrav. Hvor langt kommunen kan gå i å stille slike vilkår, vil blant annet avhenge av i hvilken grad vilkårene er egnet til å tilgodese formål eller hensyn som er relevante etter den aktuelle sektorloven, og hvor inngripende vilkårene er overfor de private leverandørene.

Representanten foreslår at det skal innføres lovendringer som sikrer offentlig innsynsrett i alle opplysninger som er nødvendige for å kontrollere private leverandører, blant annet opplysninger om økonomi og arbeidsforhold. Regjeringen er opptatt av å sikre at offentlige midler blir brukt til å levere gode velferdstjenester, og at det offentlige har tilstrekkelig mulighet til å kontrollere dette. Uavhengig av om det er private aktører eller det offentlige selv som leverer velferdstjenestene, er det et offentlig ansvar å sørge for at tjenestene har den kvaliteten som innbyggerne har lovfestet krav på. I velferdstjenesteutvalgets arbeid med å følge pengestrømmer, er det naturlig at det avdekkes hvilken informasjon som i dag er tilgjengelig om private leverandører av velferdstjenester. Utvalgets rapport forventes dermed å være et godt grunnlag for å vurdere om det offentlige har tilstrekkelig innsyn i de private virksomhetene som leverer velferdstjenester, blant annet i økonomien og arbeidsforholdene i disse virksomhetene.

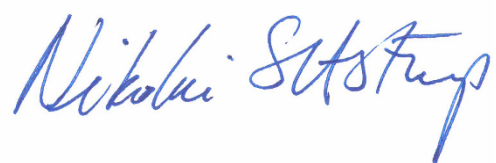
Representanten foreslår at private virksomheter som driver offentlig finansierte velferdstjenester, skal underlegges samme krav om å følge offentlighetsloven og forvaltningsloven som offentlige virksomheter. Når det gjelder virkeområdet til offentlighetsloven, foreslo offentlighetslovutvalget i NOU 2003: 30 at den nye loven skulle gjelde for rettssubjekter som utfører helse-, sosial- eller utdanningstjenester som det offentlige har et lovpålagt ansvar for å tilby, i den grad slike rettssubjekter utfører slike tjenester. Dette ble imidlertid ikke fulgt opp av det daværende Justis- og politidepartementet eller Stortinget. Lovens virkeområde for selvstendige rettssubjekter ble knyttet til offentlig kontroll gjennom eierskap, eller valg av medlemmer til styret eller lignede organer i et rettssubjekt. I tillegg gjelder loven i saker der selvstendige rettssubjekter treffer enkeltvedtak eller gir forskrifter. En eventuell endring av lovens virkeområde vil kreve en ny og grundig utredning. Jeg har merket meg synspunktene i forslaget og overbrakt disse til Justis- og beredskapsdepartementet.

Når det gjelder forvaltningsloven, gjelder denne i dag for «virksomhet som drives av forvaltningsorganer». Med forvaltningsorganer menes «ethvert organ for stat eller kommune». I tillegg regnes private rettssubjekter som forvaltningsorganer i saker der de treffer enkeltvedtak eller gir forskrifter. I forslaget til ny forvaltningslov i NOU 2019: 5 er dette foreslått endret. I § 2 første ledd her heter det at loven gjelder for staten, kommunene og fylkeskommunene og for «andre i saker hvor de utøver offentlig myndighet». Det følger av merknadene til forslaget at dette kan være både private og offentlig kontrollerte selskaper og andre selvstendige rettssubjekter. Spørsmålet om hvem forvaltningsloven skal gjelde for, bør derfor håndteres i forbindelse med en oppfølging av dette lovforslaget.

Representanten foreslår at private virksomheter som driver velferdstjenester, også skal underlegges samme krav om å følge arkivloven som offentlige virksomheter. I dag har statlige, fylkeskommunale og kommunale institusjoner eller enheter plikt til å ha arkiver. Dette framgår av arkivloven § 6. Regjeringen har igangsatt et arbeid med revisjon av arkivloven. Høsten 2018 oppnevnte regjeringen et utvalg som skulle gjennomgå arkivloven og vurdere endringer. Av mandatet for arkivlovutvalget fremgikk det blant annet at utvalget skulle vurdere hvilke aktiviteter i selvstendige rettssubjekter som bør være arkivpliktige, som følge av at de bærer preg av å bidra til offentlig oppgaveløsning. Utvalget foreslo i NOU 2019: 9 at den nye arkivloven skal gjelde for offentlige virksomheter og for selvstendige virksomheter hvor det offentlige eier mer enn 50 prosent, eller har rett til å velge flere enn halvparten av medlemmene i det øverste organet i virksomheten. Når virksomheter med arkivplikt setter ut lovpålagte oppgaver til noen som ikke er omfattet av arkivloven, foreslo utvalget at virksomhetene skal sørge for oppfølging av dokumentasjonspliktene for disse oppgavene.

Kulturdepartementet behandler nå NOU 2019: 9, og regjeringen vil komme tilbake til Stortinget med forslag om revisjon av arkivloven, eventuelt ny arkivlov. I den forbindelse vil regjeringen vurdere endringer i virkeområdet for lovpålagt arkivplikt.

Med hilsen

A handwritten signature in blue ink that reads "Nikolai Astrup". The signature is written in a cursive style with a prominent flourish at the end of the last name.

Nikolai Astrup