



STORTINGET

Innst. 227 S

(2020–2021)

Innstilling til Stortinget
fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Dokument 8:28 S (2020–2021)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentant Bjørnar Moxnes om lokaldemokrati, ikke kommersiell forkjørsrett

Til Stortinget

Bakgrunn

I dokumentet fremmes følgende forslag:

- «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.»

Det vises til dokumentet for nærmere beskrivelse av forslaget.

Komiteens behandling

Komiteen har i brev av 22. oktober 2020 til Kommunal- og moderniseringsdepartementet v/statsråd Nikolai Astrup bedt om en vurdering av forslagene. Statsrådets uttalelse følger av vedlagte brev av 9. november 2020.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Masud Gharahkhani, Stein Erik Lauvås, Eirik Sivertsen og Siri Gåsemyr Staalesen, fra Høyre, Norunn Tveiten Benestad, Torill Eidsheim, Olemic Thommessen og Ove Trellevik, fra Fremskrittspartiet, Jon Engen-Helgheim og Helge André Njåstad, fra Senterpartiet, Heidi Greni og Willfred Nordlund, fra Sosialistisk Venstreparti, lederen Karin Andersen, og fra Kristelig Folkeparti, Torhild Bransdal, viser til representantforslaget.

Representantforslagets pkt. 1–2

Komiteen viser til at det foreslås å utrede 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.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti, viser til departementets vurdering om at det er kommunene som har ansvar for å levere en tjeneste, og at det som regel er opp til den enkelte kommune om den ønsker å bruke private aktører til å levere denne tjenesten på sine vegne. Flertallet viser til at det må ligge innenfor det lokalpolitiske handlingsrommet hvordan en organiserer sine tjenester innenfor de nasjonale rammene.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til vedtak nr. 460 13. februar 2018:

«Stortinget ber regjeringen utrede lovendringer som kan gi kommunene mulighet til å skille mellom ideelle og kommersielle private barnehager, samt om det ved et slikt skille kan være formålstjenlig med alternative organisasjonsformer for å drive ideelle barnehager.»

Dette flertallet er kritiske til at regjeringen ennå ikke har kommet tilbake til Stortinget med dette. Dette flertallet viser til at Kunnskapsdepartementet uttaler følgende i brev 15. januar 2019:

«I Prop. 1 S (2018–2019) for Kunnskapsdepartementet fremgår følgende om Kunnskapsdepartementets oppfølging: 'Regjeringa har sett i gang eit lovarbeid om endringar i reguleringa av dei private barnehagane. Regjeringa vil følge opp vedtaket i samband med dette lovarbeidet, og komme tilbake til Stortinget på ein eigna måte.'»

Dette flertallet viser for øvrig til sine merknader og forslag i Innst. 63 S (2020–2021) om to representantforslag som gjelder offentlige tilskudd og eiendomsforhold for private barnehager.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti mener det er et gode at kommunene kan ta i bruk private aktører, både ideelle og kommersielle, som et supplement til de offentlige. Disse medlemmer er opptatt av at det skal kunne tilbys velferdstjenester på en måte som bidrar til en samfunnsøkonomisk effektiv ressursbruk. Skillet mellom ideelle og kommersielle aktører kan være krevende. Disse medlemmer vil peke på at organisasjonsform i seg selv ikke er noen garanti hverken for kvalitet i tjenesten eller effektiv drift.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet viser til at kommersielle og ideelle aktører leverer velferdstjenester som både kan supplere og være i konkurranse med lokale offentlige tilbud. I noen sammenhenger har disse aktørene det offentlige som eneste «kunde», og andre ganger har de helt eller delvis sin praksis basert på privat finansiering. En generell adgang til kommunal vetorett mot kommersielle aktører er derfor et inngrep i den private etableringsretten som disse medlemmer ikke ser at er hensiktsmessig.

Disse medlemmer viser i den sammenhengen til at Senterpartiet har støttet forslag som skal sørge for at profitt til store internasjonale selskap unngås og andre forslag som skal gi større gjennomsiktighet i blant annet pengestrømmer og legge til rette for å øke andelen ideelle aktører. I den sammenheng vises det til Dokument 8:85 S (2015–2016) fra representanter fra Senterpartiet, jf. Innst. 102 S (2016–2017).

Disse medlemmer mener utviklingen i barnehagesektoren de siste årene har gitt utfordringer som dagens regelverk ikke tar høyde for. Disse medlemmer registrerer at Kunnskapsdepartement på denne bakgrunn har sendt en rekke forslag på høring, og flere av forslagene ble fulgt opp i Prop. 96 L (2019–2020), jf. Innst. 274 L (2019–2020).

Disse medlemmer viser videre til at Kunnskapsdepartementet har sendt på høring spørsmål om hvorvidt kommuner skal gis hjemmel til å beslutte at nye private barnehager skal forbeholdes ideelle aktører. Forslaget følger opp anmodningsvedtak nr. 460 (2017–2018), jf. Dokument 8:18 S (2017–2018), jf. Innst. 114 S (2017–2018). Disse medlemmer mener 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. Disse medlemmer registrerer at Kunnskapsdepartementet vil komme tilbake til en eventuell oppfølging av forslaget. Disse medlemmer imøteser en nærmere vurdering av spørsmålet fra departementets side.

Disse medlemmer vil understreke at Senterpartiet er opptatt av å sørge for et regelverk som begrenser kommersielt utbytte fra private leverandører av velferdstjenester, og som gir adgang til å kontrollere dette, innenfor et lovverk som er tilstrekkelig presist, og som avveier flere hensyn.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialis-

tisk Venstreparti, viser til Representantforslag 123 S (2019–2020), Representantforslag 31 S (2020–2021) og Innst. 63 S (2020–2021) og sine respektive partiers forslag fremmet der, sitert nedenfor:

«Forslag fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Stortinget ber regjeringen fremme forslag til endringer i barnehageloven, slik at offentlige tilskudd utelukkende kommer barna til gode, og at disse pengene ikke kan tas ut i form av utbytte for private barnehageiere.

Stortinget ber regjeringen fremme nødvendige lovforslag som uavhengig av kommunal eller ikke-kommunal drift av offentlige oppgaver sikrer åpenhet og innsyn i regnskap, kvalitetsindikatorer, bemannings-situasjon og pengestrømmer, samt at de endringer i sentrale deler av lovverket som er nødvendige for reelt innsyn i offentlig drift, også gjøres gjeldende for private leverandører som kommunen har inngått kontrakter med, slik at kommunesektoren reelt kan kontrollere eventuelt misbruk av offentlige tilskudd.

Stortinget ber regjeringen innføre meldeplikt til og forkjøpsrett for kommunen ved salg av barnehager og fremme eventuelle forslag om nødvendige lovendringer for å innføre slik rett og plikt.

Stortinget ber regjeringen legge fram lovforslag tilsvarende reguleringen i friskoleloven, som sikrer at ansatte i private barnehager skal ha lønns- og arbeidsvilkår som minst er likeverdige med kommunale barnehager.

Forslag fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med en plan for hvordan regjeringen skal sikre tilstrekkelig tilsyn med en stadig mer kommersiell barnehagesektor.

Stortinget ber regjeringen fremme forslag om endringer i lovverket som sikrer offentligheten innsyn i regnskap for virksomheter som mottar offentlige overføringer til barnehagedrift.

Stortinget ber regjeringen innføre, eller fremme nødvendige forslag for å innføre, et krav om at når en barnehage selges, må ny eier søke om tilskudd på nytt.

Forslag fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Stortinget ber regjeringen komme tilbake med forslag til endring av barnehageloven § 53 første ledd, slik at kommunen fortsatt skal foreta økonomisk tilsyn med de private barnehagene i egen kommune.

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti:

Stortinget ber regjeringen legge fram en plan for opptrapping av offentlig og ideelt eierskap og drift av

barnehager for å sikre at barnehagene drives av offentlige eller ideelle aktører.

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag til endringer av lovverket som sikrer kommunen råderett over fordelingen av antall plasser mellom private og kommunale barnehager dersom kommunen opplever reduksjon i barnetall.»

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti støtter intensjonen til forslagstilleren og påpeker at skoler og barnehager er av kommunesektorens kjerneoppgaver. På dette området kan kommunesektoren verken nekte etablering av private skoler som har fått statlig godkjenning, eller stoppe etablering av private barnehager. Dette gjelder selv om det medfører store økonomiske forpliktelser for kommuner, og for fylkeskommuner når det gjelder videregående private skoler, både til driftsstøtte og skyssutgifter. Dette kan stride mot lokalpolitiske ønsker om at skoler og barnehager skal være fellesarenaer for alle barn. Det kan også være pedagogiske grunner til å ville endre skole- og barnehagestruktur, beslutninger som i dag kan tas ut av kommunestyrets hender fordi de ikke har full beslutningsmyndighet over strukturen så lenge private kan etablere seg. I tillegg har mange kommuner trang kommuneøkonomi og kan tvinges til å endre skole- og/eller barnehagestruktur eller -størrelse fordi det ansees som det minste ondet. Med dagens system risikerer en at all innsparing forsvinner, fordi det da kan etableres private tilbud som kommunen må finansiere og innsparingen veltes over på andre sektorer eller kommunen kommer i stor økonomisk ubalanse.

Dette medlem mener dette er uholdbart. Å fastsette struktur og volum på skole og barnehage skal være en kommunal/fylkeskommunal oppgave.

På denne bakgrunn fremmer dette medlem følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen endre lovverket slik at kommuner og fylkeskommuner har beslutningsmyndighet over skolestruktur og dimensjonering av skoletilbudet uavhengig av om tilbudet er privat eller offentlig.»

«Stortinget ber regjeringen endre lovverket slik at kommunene har beslutningsmyndighet over barnehagestruktur og dimensjonering, uavhengig av om tilbudet er privat eller offentlig.»

Representantforslagets pkt. 3

Komiteen viser til at det foreslås 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. Komiteen viser til departementets vurdering av at det innenfor rammene av de ulike sektorlovene som regel

er 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.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til at Stortinget har behandlet den samme problemstillingen som er omtalt i pkt. 3, i representantforslaget som ble behandlet i Innst. 107 S (2020–2021), om rettslige konsekvenser for velferdsprofitorer ved lov-, regel- eller kontraktsbrudd. Flertallet viser i den sammenheng til sine merknader og forslag der.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti er opptatt av at kvaliteten i tjenestene skal være lik enten det benyttes offentlige eller private leverandører. Der kommunene kjøper tjenester i henhold til regelverket for offentlige anskaffelser, vil kvalitetskravene følge av kontrakter mellom kommunene og det offentlige. Disse medlemmer viser også til statsrådets brev av 9. november 2020, der det presiseres at kommunens egne krav til kvaliteten på tjenestene kommer i tillegg til de krav som følger av lov og forskrift, og dermed bidrar til at tjenestene kan tilpasses lokale behov og prioriteringer.

Disse medlemmer viser også til Velferdstjenesteutvalgets kartlegging av pengestrømmene i det offentlig finansierte velferdstjenestetilbudet. Utvalget har hatt som en del av sitt mandat å foreslå tiltak som bidrar til at offentlige midler i størst mulig grad går til produksjon av faktisk velferd. Disse medlemmer har forventninger til at utvalgets arbeid og anbefalinger vil bidra til et godt kunnskapsgrunnlag for å vurdere behov for videre tiltak. Åpenhet rundt offentlige pengestrømmer og disponeringen av tilskuddsmidler er viktig.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet viser til forslag i Innst. 107 S (2020–2021), hvor Senterpartiet fremmet forslag om å «[i]nnføre et lovmessig skille mellom kommersielle og ideelle barnehager». Disse medlemmer ønsker å avvente høringen og eventuelle forslag som følge av NOU 2020:13 Private aktører i velferdsstaten før man vurderer å gjøre eventuelle ytterligere endringer, og viser til partiets øvrige merknader i denne innstillingen.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at muligheten til å stille egne og

høyere kvalitetskrav ikke bare bør gjelde der kommunen velger å inngå kontrakt med private leverandører, men at det er behov for at slike hjemler også gjelder overfor private barnehager og skoler som finansieres over kommunale/fylkeskommunale budsjett.

På denne bakgrunn fremmer dette medlem følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag som sikrer kommunesektoren lov- hjemmel til å stille samme kvalitetskrav til private som kommunale velferdstjenester, herunder private skoler og barnehager, og rett til å stille høyere krav enn de nasjonale til private virksomheter på samme måte som til egne virksomheter.»

Dette medlem viser til Sosialistisk Venstrepartis merknader og forslag i Innst. 90 S (2020–2021).

Representantforslagets pkt. 4–5

Komiteen viser til at det foreslås at det skal gjøres lovendringer som sikrer offentlig innsynsrett i alle opplysninger som er nødvendige for å kontrollere private leverandører, blant annet opplysninger om økonomi og arbeidsforhold. Komiteen mener det er avgjørende at det er innsyn i hvordan fellesskapets midler blir disponert. Dette er viktig både for å bygge tillit blant innbyggerne og for at de folkevalgte kan utøve sin kontrollfunksjon og sikre mest mulig effektiv bruk av fellesskapets konkurranseforhold mv. Komiteen har merket seg at departementet viser til Velferdstjenesteutvalgets pågående arbeid.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti, imøteser at departementet kommer til Stortinget med rapporten på en egnet måte, og ber om at en drøfter hvordan innsynsretten kan sikres bedre enn i dag.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til at offentlige tjenester er underlagt lovverk som regulerer offentlig innsyn og rettsikkerhet. Når velferdstjenester settes ut til kommersielle aktører, blir informasjonen om drift, bemanning og kompetanse derimot omgjort til forretningshemmeligheter unntatt offentlig innsyn. Det er uheldig for godt samarbeid på tvers av ulike enheter og læring og innovasjonsdeling. Det gir også store problemer med å kunne føre kontroll med at penger som bevilges til et formål, faktisk brukes til dette. Kompliserte selskapsstrukturer brukes for å kunne skjule faktisk uttak.

Dette flertallet viser til merknader og forslag i Innst. 375 S (2014–2015), der komiteens medlemmer fra

Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti uttrykte følgende:

«Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at kommersialisering og privatisering kan medføre hemmelighet og at viktige kvalitetsindikatorer ikke blir offentlig tilgjengelig med begrunnelse i bedriftshemmeligheter. Disse medlemmer vil også minne om at private institusjoner i dag ikke har krav om å følge forvaltningsloven, offentleglova og arkivloven på samme måten som offentlige institusjoner. Disse medlemmer viser også til at private institusjoner kan unnlate å delta i kommunale eller statlige satsinger og felles brukerundersøkelser. Disse medlemmer mener åpenhet rundt mangfoldet av metoder, innovasjon og nyskaping vil kunne bidra til videreutvikling av tjenestetilbudet, mens manglende åpenhet og ansvar på like vilkår med det offentlige kan påvirke rettssikkerheten for innbyggere som bruker tjenestene hos private.

Disse medlemmer fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme nødvendige lovforslag som, uavhengig av kommunal eller ikke-kommunal drift, sikrer full åpenhet rundt sentrale kvalitetsindikatorer, herunder bemanningssituasjonen, ved tjenester kommunene har ansvaret for, samt at sentrale deler av lovverk som gjelder det offentlige også gjøres gjeldende for private institusjoner.»

Dette flertallet viser til at det er politisk uenighet rundt bruk av anbud, men at det ikke burde føre til at de kommuner som benytter seg av anbud, ikke gis de nødvendige redskaper til å kunne kontrollere både kvalitet, lovlighet og pengebruk, særlig fordi kommunen har finansieringsansvaret. Dette flertallet mener at det offentlige må kunne kontrollere hvordan skattebetalernes penger brukes også når oppgavene blir løst av eksterne leverandører.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet mener regjeringen i oppfølgingen av NOU 2020:13 må foreslå lovendringer som sikrer kommunesektoren og det offentlige nødvendig innsyn i de opplysninger som trengs for å kontrollere private velferdsaktører som leverer tjenester som er offentlig finansiert, både når det gjelder kvalitet og selskapsstruktur, pengeflyt, økonomi og arbeidsforhold.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme nødvendige lovforslag som uavhengig av kommunal eller ikke-kommunal drift av offentlige oppgaver sikrer åpenhet og innsyn i regnskap, kvalitetsindikatorer, bemanningssituasjon og pengestrømmer, samt at de endringer i sentrale deler av lovverket som er nødvendige for reelt innsyn i offentlig drift, også gjøres gjeldende for private leverandører som kommunen har inngått kontrakter

med, slik at kommunesektoren reelt kan kontrollere eventuelt misbruk av offentlige tilskudd.»

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti mener det er langt på overtid å slå fast prinsippet om innsyn og full åpenhet.

Komiteen viser til at det foreslås at private virksomheter som driver offentlig finansierte velferdstjenester, skal underlegges samme krav om å følge offentleglova og forvaltningsloven som offentlige virksomheter. Komiteen viser til at Stortinget tidligere delvis har vurdert dette i forbindelse med den nye offentleglova. Komiteen har merket seg at departementet har overbrakt synspunktene til Justis- og beredskapsdepartementet. Komiteen viser til at de forholdene som lå til grunn for vurderingen tidligere, kan være vesentlig endret i den tiden som er gått siden loven ble behandlet.

Komiteen har merket seg at departementet mener at forslaget om endringer i forvaltningsloven bør vurderes i forbindelse med forslaget til ny forvaltningslov. Komiteen imøteser en grundigere drøfting av forslaget i sakens anledning.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at offentlighetslovutvalget i NOU 2003:30 foreslo 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 rettsssubjekter utfører slike tjenester. Dette ble imidlertid ikke fulgt opp. Det er mulig at en eventuell endring av lovens virkeområde vil kreve en ny utredning av hvordan dette kan gjøres, på grunn av at det er forholdsvis lang tid siden dette arbeidet ble utført, men prinsippet må det være mulig å fastslå nå og få dette arbeidet igangsatt.

Dette medlem viser til at forvaltningsloven i dag gjelder for «virksomhet som drives av forvaltningsorganer». I forslaget til ny forvaltningslov i NOU 2019:5 er dette foreslått endret. I forslaget til § 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 rettsssubjekter. Det er påkrevet at dette utvalgets arbeid følges opp raskt, og at en oppfølging av dette lovforslaget kommer til Stortinget.

Dette medlem mener det er behov for å slå fast prinsippet om at private selskap som driver offentlig finansierte velferdstjenester, skal følge offentleglova og forvaltningsloven.

På denne bakgrunn fremmer dette medlem følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen underlegge private virksomheter som driver offentlig finansierte tjenester, samme krav om å følge offentliglova og forvaltningsloven som offentlig virksomhet og komme tilbake til Stortinget med nødvendige forslag som sikrer dette.»

Komiteen viser til at det foreslås at private virksomheter som driver velferdstjenester, også skal underlegges samme krav om å følge arkivlova som offentlige virksomheter.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti, har merket seg at regjeringen vil komme tilbake med en vurdering av spørsmålet i forbindelse med forslag til ny arkivlov, og imøteser dette.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti mener det er behov for å slå fast prinsippet om at private selskap som driver offentlig finansierte velferdstjenester, skal underlegges samme krav til å følge arkivlova som offentlig virksomhet. Dette medlem viser til at arkivlovutvalget i NOU 2019:9 foreslo at den nye arkivlova 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 arkivlova, foreslo utvalget at virksomhetene skal sørge for oppfølging av dokumentasjonspliktene for disse oppgavene. Det er nødvendig at arkivlova blir gjort gjeldende for private virksomheter som utfører lovpålagte tjenester for offentlig forvaltning, både stat og kommune. Dette medlem vil vise til bruk av private leverandører i barnevernet som eksempel, der det er helt avgjørende at alt blir dokumentert og arkivert på samme måte som i offentlig tjenester. Dette handler om grunnleggende rettssikkerhet for barna, familiene og de ansatte, og det er helt nødvendig for å kunne føre kontroll med tilbudet, både på system- og individnivå.

På denne bakgrunn fremmer dette medlem følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen underlegge private virksomheter som driver offentlig finansierte tjenester, samme krav om å følge arkivlova som offentlig virksomhet og komme tilbake til Stortinget med eventuelle nødvendige forslag som sikrer dette.»

Forslag fra mindretall

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen endre lovverket slik at kommuner og fylkeskommuner har beslutningsmyndighet over skolestruktur og dimensjonering av skoletilbudet uavhengig av om tilbudet er privat eller offentlig.

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen endre lovverket slik at kommunene har beslutningsmyndighet over barnehagestruktur og dimensjonering, uavhengig av om tilbudet er privat eller offentlig.

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag som sikrer kommunesektoren lov hjemmel til å stille samme kvalitetskrav til private som kommunale velferdstjenester, herunder private skoler og barnehager, og rett til å stille høyere krav enn de nasjonale til private virksomheter på samme måte som til egne virksomheter.

Forslag 4

Stortinget ber regjeringen underlegge private virksomheter som driver offentlig finansierte tjenester, samme krav om å følge offentliglova og forvaltningsloven som offentlig virksomhet og komme tilbake til Stortinget med nødvendige forslag som sikrer dette.

Forslag 5

Stortinget ber regjeringen underlegge private virksomheter som driver offentlig finansierte tjenester, samme krav om å følge arkivlova som offentlig virksomhet og komme tilbake til Stortinget med eventuelle nødvendige forslag som sikrer dette.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Stortinget ber regjeringen fremme nødvendige lovforslag som uavhengig av kommunal eller ikke-kommunal drift av offentlige oppgaver sikrer åpenhet og innsyn i regnskap, kvalitetsindikatorer, bemanningssituasjon og pengestrømmer, samt at de endringer i sentrale deler av lovverket som er nødvendige for reelt innsyn i offentlig drift, også gjøres gjeldende for private leverandører som kommunen har inngått kontrakter med, slik at kommunesektoren reelt kan kontrollere eventuelt misbruk av offentlige tilskudd.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 11. februar 2021

Karin Andersen

leder

Eirik Sivertsen

ordfører



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.

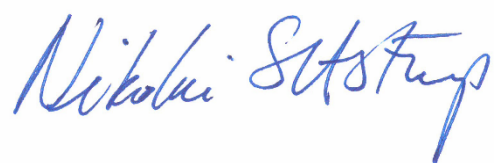
Representanten foreslår at private virksomheter som driver offentlig finansierte velferdstjenester, skal underlegges samme krav om å følge offentlighetsloven og forvaltningsloven som offentlige virksomheter. Når det gjelder virkeområdet til offentlighetsloven, foreslo offentlighetslovutvalget i NOU 2003: 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

