

Rapport 3:2017

Roar Eilertsen

Veien mot profittfri velferd

Erfaringer fra fem storbyer

Forord

Denne rapporten inngår i fellesprosjektet **Stans velferdsprofitørene**, som Manifest analyse, For velferdsstaten og De Facto – Kunnskapscenter for fagorganiserte samarbeider om i forkant av valget 2017. Rapporten er utarbeidet i De Facto av undertegnede.

I arbeidet med rapporten har jeg intervjuet politikere og faglig tillitsvalgte i alle de fem storbyene – Oslo, Bergen, Trondheim, Tromsø og Bodø – som har hatt rødgrønt styre etter kommunevalget i 2015. Jeg takker alle som stilte opp og delte sin kunnskap med meg og satte meg på sporet av saker, dokumenter og analyser som blir presentert i rapporten.

Referanser til dokumenter og statistikk er i denne rapporten gitt løpende gjennom fotnoter.

Kampen mot profitt i den offentlig finansierte velferden har de siste par årene fått stor oppmerksomhet i den offentlige debatten, og ligger an til å bli både en av valgkampens, og den kommende stortingsperiodens, viktige saker. Erfaringene fra storbyene, som presenteres i denne rapporten, viser at mye er gjort og at mer kan gjøres dersom det er politisk vilje til det. Forhåpentligvis gir rapporten et overblikk over hva som er lokalt handlingsrom og som kan løses på kommunalt nivå, og hva som fordrer lov- og regelendringer på nasjonalt nivå.

Oslo, august 2017
Roar Eilertsen

Innhold

1	Innledning.....	5
2	Sammendrag.....	6
3	Store kjøp av private velferdstjenester	9
3.1	Stærk vekst i kommersielle barnehager	9
4	Oslo.....	13
4.1	Profitt i barnevernet.....	15
4.2	Nei til kommersielle sykehjem i Oslo.....	18
4.3	Kan man favorisere ideelle, og stenge kommersielle ute?.....	19
4.4	Nei til nye kommersielle barnehager i Oslo.....	21
4.5	Uenighet om hvorvidt ideelle kan foretrekkes	22
4.6	Oslo kommune intensiverer kontrollen med private barnehager	24
5	Bergen.....	25
5.1	Private barnehager.....	25
5.2	Helse- og sosialtjenester.....	26
5.3	Deler av hjemmetjenesten er re-kommunalisert	27
5.4	Kommunal vikarpool	28
6	Trondheim	30
6.1	Barnehagepolitikken	30
6.2	Lite privat helse og omsorg i Trondheim.....	34
7	Tromsø.....	35
7.1	Tok over etter et privatiseringskåt H/Frp/V-byråd.....	36
7.2	Privatisering av renholdstjenester ble stoppet.....	36
7.3	Hjemmetjenestene skal rekommunaliseres	36
7.4	Barnehagepolitikken er det vanskeligere å snu	37
8	Bodø	39
8.1	Strid om barnehagepolitikken	39
8.2	Re-kommunalisering og mer politisk styring.....	40
9	Utfordringer fremover	42

1 Innledning

Standpunktet om at skattepengene våre skal gå til felles velferd, ikke til privat profitt, fikk et kraftig oppsving etter kommunevalget i 2015. I fem av de største bykommunene, Oslo, Bergen, Trondheim, Bodø og Tromsø, har ulike rødgrønne konstellasjoner vedtatt å stoppe privatiseringen / kommersialiseringen av offentlige velferdstjenester. Tilsvarende har skjedd i mange andre kommuner rundt om i landet. I flere av kommunene foregår det nå en re-kommunalisering av tjenester. Det skjer selvsagt til store protester fra alliansen av høyreorienterte partier og sterke kapitalinteresser. De opplever at en viktig kilde til profitt blir redusert eller stengt. Vi får blant annet høre at den rødgrønne politikken ødelegger mangfoldet, fratrar folk valgfrihet, underkjenner verdien av det arbeidet som utføres i private barnehager, skoler og helse- og omsorgstjenester, representerer ideologisk stahet og allergi mot private, og at den bryter med norske lover og EU-direktiver om fri konkurranse.

I denne rapporten skal vi se nærmere på erfaringene som er høstet i de nevnte, fem storbyene. Hvilke vedtak ble gjort etter valget i 2015, hvilke hindringer har man møtt, og hva har man fått gjennomført? På bakgrunn av disse erfaringene vil vi så se på hvordan de kan påvirke politikken og prioriteringene på nasjonalt nivå, hvor kamp mot velferdsprofitørene ligger an til å bli en sentral sak de nærmeste årene.

Innledningsvis er det viktig å minne om at det innenfor velferdssektorene er et avgjørende skille mellom kommersielle og ideelle organisasjoner.

De kommersielle er organisert som aksjeselskaper, og det forventes at de skal gi avkastning til eierne. Selv om ikke alle eiere i aksjeselskapene (i alle fall tidvis) henter ut utbytte fra selskapene sine, er det ingen tvil om at verdiene i dem er aksjonærenes eiendom. Og det finnes mange andre måter å overføre verdier på enn som utbytte (f.eks. gjennom overføringer til andre selskaper man kontrollerer, konsernbidrag, lån, salg, mm.).

De ideelle har en lang historie innenfor velferdssamfunnet, og var i noen sammenhenger en forløper til offentlige velferdstjenester. De ideelle preges av at det ikke er noe profittmotiv for aktiviteten, og at alle midler som kommer inn (offentlige bevilgninger, egenandeler, gaver, o.a.) i sin helhet brukes til formålet. Ingen private kan hente ut overskudd eller utbytte fra denne virksomheten, og det skal heller ikke skje kryss-subsidiering til andre områder den ideelle organisasjonen eventuelt driver.

Kampen mot velferdsprofitørene handler om å stoppe kommersielle selskapers muligheter til å hente ut profitt fra midler som fellesskapet bevilger til felles velferd. I noen grad handler det også om å avdekke at kommersielle interesser tidvis kamuflerer seg som ideelle, for på den måten å tappe fellesskapet for midler (ref. sakene mot Stiftelsen Fyrlykta, som ifølge både eksterne revisorer og det statlige Bufdir har operert under falskt flagg i barnevernssektoren¹).

¹ Se VG 08.05.2017: Den ukjente fosterhjemsbaronen, samt flere oppslag i VG i juni 2017

2 Sammendrag

- Det offentliges kjøp av velferdstjenester fra private har et meget stort omfang. I denne rapporten konsentrerer vi oss i hovedsak om overføringene til private barnehager og kommunenes kjøp av helse- og omsorgstjenester fra private. I 2016 brukte norske kommuner hhv knapt 20 milliarder kr til kjøp av private barnehageplasser og ca 14 milliarder kr til kjøp av helse- og omsorgstjenester fra private.
- På landsbasis er omtrent halvparten av alle plasser i private barnehager. I statistikkene skilles det ikke mellom kjøp fra kommersielle og ideelle aktører. Særlig innenfor barnehagefeltet er det en klar trend at en håndfull kommersielle konsern kjøper opp mindre aksjeselskaper og ideelle barnehager, og får en økende andel av markedet.
- I de fem storbyene Oslo, Bergen, Trondheim, Tromsø og Bodø ble det ulike konstellasjoner av rødgrønt flertall etter kommunevalget i 2015. Vår gjennomgang viser at overføringer til private barnehager og kjøp av helse- og omsorgstjenester fra private hadde følgende omfang i de fem byene i 2016:

	Samlet kjøp fra private Mill kr	Andel av totale driftsutgifter Prosent
Oslo	ca 7 000	13,2
Bergen	ca 2 800	14,2
Trondheim	ca 1 100	8,2
Tromsø	ca 500	9,2
Bodø	ca 300	8,8

I alle de fem byene har det det rødgrønne flertallet tatt inn i sine samarbeidserklæringer at de ønsker å stoppe kommersialiseringen av velferdstjenestene.

- Som andel av totalen utgjør plassene i private barnehager om lag 44 % i Oslo, 69 % i Bergen, 40 % i Trondheim, 56 % i Tromsø og 59 % i Bodø. I alle byene, med unntak av Trondheim, har andelen plasser i private barnehager økt i løpet av de siste fem seks årene (med knapt 4 % i Tromsø og Bodø, med 5 % i Bergen og med 6 % i Oslo). Det er plasser i kommersielle, ikke i ideelle, som øker. Oslo, Trondheim og Tromsø sier at de ikke vil gi støtte til nye, kommersielle barnehager. Bergens-byrådet har ikke dette i sin plattform, og i Bodø er det en uavklart strid om hvorvidt det skal inn i samarbeidsgrunnlaget.
- Kommersielle aktører (i Oslo) og borgerlige partier (i Trondheim) har klagd vedtak om å si nei til nye, kommersielle barnehager inn for fylkes-

mennene for såkalt «lovlighetskontroll» i forhold til barnehagelovens bestemmelser. Fylkesmennene (og Kunnskapsdepartementet) mener at dagens lov ikke gir rom for å nekte kommersielle aktører tilskudd med begrunnelsen at *de er kommersielle*.

- Kommunene kan si nei til nye kommersielle barnehager, *dersom* de bygger ut nok plasser selv (jfr fylkesmannens avgjørelse i klagesaken fra Oslo). Som nevnt mener Kunnskapsdepartementet og fylkesmennene (i Oslo og Akershus og Sør-Trøndelag) at loven ikke åpner for å prioritere ideelle aktører, og samtidig stenge kommersielle ute. Det foreligger ingen rettslig avklaring av dette, og det er uenighet blant jurister. Bare en endring av barnehageloven kan rydde bort all tvil.
- Selv om dagens barnehagelov gir kommunene handlingsrom til å nekte tilskudd til nye, kommersielle barnehager, er det mer uklart hva som kan gjøres for å stenge profittmulighetene i den halvparten av alle eksisterende barnehager som i dag er eid av private. Både Oslo og Trondheim prøver å stenge kranene ved å stille strengere krav til bemanning, lønns- og arbeidsvilkår, mv., samt å kontrollere at tilskuddene blir brukt i samsvar med gjeldende regelverk. Men det er uklart både hvor langt man kan gå i å stille krav, og hvordan kontrollene skal legges opp og gjennomføres. Det er nødvendig med et statlig regelverk som sikrer en reell gjennomføring av lovens krav om at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna til gode.
- Dersom mulighetene til å ta ut profitt fra private barnehager skal stoppes effektivt, må barnehageloven endres. Det må innføres et generelt forbud mot profitt, på linje med det som gjelder i skolesektoren, og det må følges opp med en egen strategi for å fase ut de kommersielle barnehagene. Det kan gjøres ved for eksempel å innføre kommunal forkjøpsrett ved eierskifter, sikre at tomtene er regulert kun til barnehageformål, kreve at tomter og bygninger tilbakeføres til kommunen ved driftsopphold, en tidsavgrensning av tilskuddsperioden, e.l.
- Helse- og omsorgstjenester kan drives i egenregi av kommunene, uten at man har plikt til å lyse dem ut på anbud. Erfaringene fra Oslo viser også at ideelle kan prioriteres, dersom det er snakk om myndighetsutøvelse i de aktuelle tjenestene. Oslo har fått rettslig medhold i at kommersielle aktører kan stenges ute fra konkurranser om barnevernstjenester, og man har departementets støtte overfor ESA i at det samme gjelder for driftsavtaler for sykehjem. Både innen barnevernet (overfor mindreårige) og i sykehjemmene (overfor demente) kan det fattes tvangsvedtak, og tjenester med innslag av slik myndighetsutøvelse er unntatt fra EUs-/konkurransereglens regler om likebehandling av kommersielle og ideelle aktører.
- I både Oslo og Bergen har man nå en politikk for at sykehjem som drives av kommersielle aktører skal tilbake i kommunal eller ideell drift når eksisterende kontrakter utløper. Det er ingen private sykehjem verken i Trondheim, Tromsø eller Bodø, og i samarbeidsplattformene slås det fast at det ikke skal opprettes

noen. I alle de fem storbyene slås det fast at nye sykehjem skal drives av kommunen eller ideelle aktører. I Bergen er deler av hjemmesykepleien rekommunalisert, og i Tromsø er det vedtak om å gjøre det når eksisterende kontrakter utløper.

- Helse- og omsorgstjenester kan forbeholdes ideelle aktører dersom det er snakk om myndighetsutøvelse, eller dersom driften av den aktuelle tjenesten organiseres innenfor regelverket for såkalt «utvidet egenregi». Der forutsettes det at kommunen har samme kontroll over virksomheten som over tilsvarende, kommunale virksomheter, at minst 80 % av inntektene kommer fra den offentlige oppdragsgiveren, og at det ikke er tillatt å ta ut utbytte eller andre verdier fra virksomheten. Stortinget har pålagt departementet å utarbeide en forskrift om hvordan, og i hvilken grad, ideelle kan prioriteres innenfor helse- og sosialsektoren. Pr august 2017 er denne ennå ikke presentert.

3 Store kjøp av private velferdstjenester

Kommunenes kjøp av tjenester fra private har et meget stort omfang. I 2016 ble det kjøpt velferdstjenester til norske kommuner for til sammen ca 35 mrd kroner, ifølge Kostra-statistikkene på Statistisk sentralbyrås nettsider. Her er *velferdstjenestene* definert som barnehager, barnevern og helse- og omsorgstjenester.

De to store postene var «barnehager» med knapt 20 mrd kroner og «helse- og omsorg», med ca 14 mrd kroner. Kommunene kjøpte i tillegg barnevernstjenester fra private for ca 0,5 mrd kroner i 2016. Statens kjøp av velferdstjenester kommer i tillegg til dette, og innenfor barnevern alene kjøpte staten tjenester for 6-7 milliarder kr i 2016². Staten kjøper også tjenester fra private til flyktningmottak for flere milliarder kroner hvert år.

Statistikkene sier ingen ting om hvor stor andel av disse kjøpene som er fra hhv kommersielle og ideelle leverandører, men innenfor barnehagesektoren regner en at kommersielle aktører (aksjeselskapene) står for om lag 60 % av de private barnehagene. Innenfor helse- og omsorg er innslaget av private størst innenfor rusomsorgen, men her er det ideelle organisasjoner som dominerer.

I denne rapporten skal vi konsentrere oss om politikken i de fem bykommunene Oslo, Bergen, Trondheim, Bodø og Tromsø.

3.1 Sterk vekst i kommersielle barnehager

I barnehagesektoren er det et stort innslag av private aktører, med store muligheter for å hente ut profitt basert på offentlige tilskudd. I en rapport fra Telemarksforskning, «Kostnader i barnehager 2015»³, konkluderes det bl.a. slik:

«Totale kostnader til barnehager i 2015 beløper seg til 49,0 mrd kr, fordelt på 26 mrd til kommunale barnehager og 23,0 mrd til ikke-kommunale barnehager. Det tilsvarer en nominell økning på 2 % fra 2014. I de kommunale barnehagene finansierer kommunene 83,7 % av kostnadene, mens andelen kommunal finansiering er 81,2 % i de ordinære ikke-kommunale barnehagene.»

Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at det i 2016 gikk 143 000 barn i offentlige barnehager og knapt 140 000 i private barnehager. SSB-tallene skiller ikke mellom kommersielle og ideelle blant gruppen «private». Klassekampen presenterte i et oppslag tall som viser at andelen som går i kommersielle barnehager øker jevnt og trutt, mens det er stans eller nedgang i de ideelle. Og det foregår en jevn strøm av oppkjøp, fra små a/s-er og ideelle til fire store barnehagekonsern. I 2016 gikk 40 000 barn i barnehagene til Trygge barnehager (FUS), Espira, Norlandia og Læringsverkstedet. De økte sine omsetning fra 3 mrd

² Se De Facto-notat 7:2016 Barnevern som profittarena

³ Telemarksforskning, TF-rapport nr 395, 2017, s. 8

kr i 2013 til 5,8 mrd kr i 2016, og veksten fortsetter. I et oppslag i Dagens Næringsliv (03.07.2017) fremgår det at Læringsverkstedet nå er den største kommersielle aktøren med 180 barnehager. Her alene forventer man en omsetning i 2017 på rundt 3 mrd kr.

Kampen mot velferdsprofitørene i barnehagesektoren har så langt resultert i at kommunestyrene i Oslo, Trondheim, Tromsø og Bodø har vedtatt at det ikke skal gis tilskudd til nye, kommersielle barnehager. Dette skal vi komme grundigere tilbake til i omtalen av utviklingen i hver enkelt av byene. Men den store fremgangen for de som vil at offentlige skattepenger skal gå til velferd for befolkningen og ikke til profitt, har utløst kraftige motreaksjoner fra barnehagekjedene og deres fremste våpendragere i Private Barnehagers Landsforbund (PBL). Kampanjer i avisenes leserbrevspalter kombineres med «dokumentasjon» som skal vise hvor store verdier de kommersielle barnehagene tilfører samfunnet. En slik rapport kom i mai 2017 fra konsulentselskapet Agenda Kaupang.⁴

Konsulentrapporten konkluderte slik:

«Beregningene viser at det offentlige har spart i gjennomsnitt 2,15 mrd. kr hvert år de siste 9 årene på å tilby barnehageplasser i privat regi.»

Forskningsrapporten fra Telemarksforskning (Kostnader i barnehager 2015)⁵ viser at tallet er feil. Og det er tre grunner til at Agenda Kaupang-rapporten ikke kan brukes til å sammenligne kostnadene i kommunale og private barnehager:

1. Rapporten blander sammen hva det koster å drive barnehager med hvor mye som gis i offentlige tilskudd til private.
2. Rapporten gir inntrykk av at forskjellene i kostnader er mye større enn det de faktisk er.
3. Rapporten gir ingen forklaringer på hvorfor det faktisk er noe dyrere med kommunale enn med private barnehageplasser.

Kostnadene til drift av kommunale barnehager kan ikke sammenlignes med de offentlige tilskuddene som gis til private barnehager. Det er å sammenligne epler med pærer. I private barnehager dekker foreldrebetaling/matpenger noe mer av kostnadene, og de får i tillegg tjenester fra kommunen som de ikke betaler for. Det er riktig at det brukes mer penger pr oppholdstime i kommunale barnehager enn i private, men forskjellene er mye mindre enn det Agenda Kaupang (AK) har beregnet. Mens AK hevder at de kommunale kostnadene er ca 10 % høyere enn de offentlige tilskuddene til de private barnehagene, dokumenterer Telemarksforskning at kostnadsforskjellen mellom kommunale og ordinære private barnehager i 2015 var 3,7 %. Familiebarnehager er ikke medregnet, og kostnader til tiltak for barn med spesielle behov er holdt utenfor både i kommunale og ordinære private barnehager. Det reduserer forskjellen fra 2,15 mrd kr til 0,8 mrd kr.

⁴ Agenda Kaupang: Rapport, Mai 2017: Forskjellen på hvor mye private og kommunale barnehageplasser koster det offentlige. Oppdragsgiver: Private Barnehagers Landsforbund

⁵ TF-rapport nr. 395 - 2017

Men viktigere enn som så: Telemarksforskning forklarer **hvorfor** de kommunale barnehagene er dyrere. Det gjør ikke AK. De viktigste årsakene er:

- Pensjonsutgiftene i kommunale barnehager er høyere (kr. 33 300 pr årsverk)
- Personalkostnadene (ekskl pensjon) er kr. 31 800 høyere pr årsverk i kommunale barnehager. Lønnskostnadene er høyere (sannsynligvis pga lengre ansiennitet og større pedagogtetthet), og utgjør 83,8 % av kostnadene i kommunale barnehager mot 76,8 % i private.
- Det er flere barn pr voksen i de kommunale barnehagene (bedre bemanning)
- Det er flere deltidsplasser i kommunale barnehager (som er kostnadsdrivende)
- De private barnehagene er gjennomgående større enn de kommunale (det er noen stordriftsfordeler)

Kort oppsummert kan AKs konklusjon omskrives slik:

Dersom man fjerner alle ekstrakostnadene til lønn og pensjon som man har i de kommunale barnehagene, kjører inn flere barn pr voksen, begrenser antall deltidsplasser, og fyller opp i større barnehager, vil staten spare penger. For en overraskelse!

Det Agenda Kaupang ikke sier noe om, men som Telemarksforskning dokumenterer, er at det 2015 ble generert overskudd og utbytter til eierne av private barnehager på mer enn 1 mrd kr. Mesteparten av dette er penger som i en profittfri modell kunne kommet barna, foreldrene og de ansatte til gode.

Det er ingen tvil om at majoriteten av de private barnehagene er over-finansierte. De mottar støtte basert på gjennomsnittskostnaden for kommunale barnehageplasser i den kommunen de ligger. I tillegg får de et flatt påslag på 13 prosent på toppen av brutto lønn til å dekke pensjonskostnader, de får en egen sum som skal dekke administrasjonskostnader og et eget kapitaltilskudd som skal dekke renter og avdrag på lån i forbindelse med etablering og bygging.

Siden lønnskostnadene pr plass oftest er høyere i kommunale barnehager (kommunalt ansatte har jevnt over lengre ansiennitet og det er flere, mindre barnehager), siden pensjonskostnadene for de fleste private barnehagene er langt lavere enn 13 prosent, og siden det er færre barn pr voksen i de kommunale barnehagene, mottar de private et tilskudd som både dekker kostnadene og som gjør at eierne sitter igjen med en betydelig profitt.

Rapporten fra Telemarksforskning viser at årsverk-kostnaden i kommunale barnehager var på kr. 562 357, mens den var kr. 496 479 i ordinære ikke-kommunale barnehager i 2015.⁶ Kr. 33 200 av denne forskjellen skyldtes, som nevnt, ulike pensjonskostnader.

⁶ I begrepet «ordinære ikke-kommunale barnehager» er foreldrebarnehager holdt utenfor.

For de kommersielle selskapene er barnehagedrift særdeles trygt og lønnsomt. I praksis betaler det offentlige alle investeringene, og (så lenge det er barn) har man uoppsigelig garanti for at driften betales av offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Etter det kan man ta ut *et rimelig utbytte*.

Det var denne urimelig gode finansieringsordningen som fikk den rødgrønne regjeringen til å fremme et forslag om å stramme inn noe på profittmulighetene. Under kunnskapsminister Kristin Halvorsen (SV) fremmet man i 2010 et forslag om at det maksimalt kunne tas ut 3 prosent utbytte utover normal bankrente, og at barnehager som var betalt av offentlige tilskudd skulle tilbakeføres vederlagsfritt til kommunene dersom driften i dem opphørte.

Dette førte til en storm av protester fra de kommersielle selskapene, en aggressiv lobbykampanje (med eks AP-statsråd Bjarne Håkon Hansen fra First House i spissen), og trusler om å stenge ned alle de private, kommersielle barnehagene på dagen, dersom forslaget ble vedtatt. Protestene var så sterke at regjeringen trakk forslaget. I stedet fikk man inn en formulering om at det er lov å ta ut *et rimelig utbytte*. I seg selv er dette direkte strid med lovens formål for de kommunale tilskuddene, hvor det heter at «Offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode» (§14 a.).

Dersom erfaringene fra kommuner med rødgrønt styre legges til grunn, kan et regjeringsskifte etter valget i 2017 bety at kampen mot profitt i barnehagesektoren nok en gang tvinger seg frem også på nasjonalt nivå. Det er i så fall høyst påkrevd.

4 Oslo

Oslo kommune er landets mest folkerike kommune, med et folketall som pr. 31.12.2016 var kommet opp i 666 757. Ifølge Kostra-rapporteringen i Statistisk sentralbyrå (SSB) kjøpte Oslo kommune velferdstjenester fra private for nærmere 7,0 mrd kroner i 2016. Det utgjorde 13,2 % av Oslo kommune totale driftsutgifter på 53,2 mrd kroner.

Den største samleposten for kjøp av tjenester fra private var «Helse- og omsorg», som summerte seg til drøyt 4,5 mrd kroner. Det aller meste av dette var kjøp av tjenester fra private sykehjem. Private barnehagetjenester var nest største sektor og utgjorde 2,3 mrd. kroner. I tillegg ble det kjøpt barnevernstjenester fra private for ca 143 mill kroner. Statistikkene sier ingen ting om hvor stor andel av disse kjøpene som er fra hhv kommersielle og ideelle leverandører.

Etter 16 år med høyrepartier i flertall fikk Oslo i 2015 et rødgrønt flertall. Det er 59 representanter i bystyret i Oslo. AP (20), MDG (5), SV (3) og Rødt (3) har i denne perioden flertall i bystyret. AP, SV og MDG dannet høsten 2015 byråd, og inngikk samtidig en samarbeidsavtale med Rødt.

I byrådserklæringen fra de tre partiene finner vi følgende formuleringer om konkurranseutsetting og bruk av kommersielle aktører i velferdssektoren:

«Vi vil løse de store oppgavene i fellesskap og sikre at alle har tilgang på gode offentlige tjenester i alle faser av livet. Sterke offentlige tjenester sikrer like muligheter for alle, både i barnehagen, skolen, og i omsorgen. Byrådet vil bygge ut offentlig organiserte velferdstjenester og dermed på sikt redusere kommersielle tilbyderes andel av disse tjenestene. Byrådet vil ikke benytte seg av offentlig-privat samarbeid (OPS) i rehabilitering eller bygging av kommunale bygg.

Byrådet vil redusere bruken av anbud og konkurranseutsetting.

Byrådet vil:

- *Ikke privatisere eller konkurranseutsette kommunale barnehager*
- *Ikke legge sykehjem ut på nytt anbud for kommersielle aktører når eksisterende kontrakter utløper*
- *Sikre at alle kommunens kontrakter stiller krav til gode lønns-, pensjons- og arbeidsvilkår*
- *Innføre klare regler om utestengelse fra framtidige og pågående oppdrag ved alvorlig brudd på innkjøpsavtale eller arbeidsmiljøloven*

Byrådet vil:

- *Vurdere å opprette en vikarpool i helse- og omsorgstjenestene*
- *Opprettholde fritt brukervalg i hjemmebaserte tjenester og etablere dette for bo- og omsorgstilbud til utviklingshemmede og andre hjelpetrequende som etter vedtak skal ha dette tilbudet*

- Gjennomføre forsøk i et utvalg bydeler med alternativer til bestiller-utførermodellen
- Etablere en tidskonto etter inspirasjon fra København, hvor den enkelte mottar en halvtime ekstra i uka som de selv bestemmer bruken av
- Øke antall ansatte i hjemmetjenesten med 500 årsverk slik at flere kan få hjelp og at det blir mer tid til omsorg
- Ha et prøveprosjekt med byomfattende spesialistteam innen hjemmesykepleien
- Vurdere en alternativ organisering av hjemmetjenester og eldreomsorg
- At alle ansatte innen eldreomsorgen skal sikres og opplæring i bruk av ny teknologi.»

I samarbeidsavtalen med Rødt ble flere av formuleringene knyttet til velferdssektoren forsterket og tydeliggjort. Der heter det blant annet at

- *Velferdstjenester ikke skal privatiseres eller konkurranseutsettes*
- *Partiene er enige om at kommunen og ideelle virksomheter skal stå for drift av alle nye barnehager i Oslo. Kommunen skal stille krav om tilsvarende lønns- og arbeidsforhold i private barnehager som i kommunale barnehager.*
- *Man skal motvirke kommersialiseringen av skolesektoren ved at kommunen skal bruke innsigelsesretten til å gå mot etablering av kommersielle skoler.*

På grunnlag av bl.a. denne politiske plattformen, som et flertall i Oslo bystyre står sammen om, har det i ettertid kommet angrep fra velferdsprofitørenes forsvarere i særlig tre saker.

- Den første kom opp da kun ideelle organisasjoner våren 2016 ble invitert til anbudskonkurranse om en rammeavtale for plasser i barnevernsinstitusjoner:
- Den andre er knyttet til en pågående utlysning av bygging og drift av nye sykehjem.
- Den tredje handlet om barnehagekjeden Espira AS, som i 2017 ble nektet tilskudd til to nye barnehager.

I alle tilfellene har de kommersielle aktørene protestert kraftig og hevdet at utestengelsene er ulovlige. Vi skal her se grundigere på alle de tre sakene.

4.1 Profitt i barnevernet

Både kommunene og staten har ansvar innenfor barnevernssektoren. Grovt sagt kan en si at kommunene har et slags førstelinje-ansvar, med kartlegging, kontakt med familier, utredninger og vedtak om ulike tiltak. Staten har hovedansvaret for institusjonsplasser og en stor del av forsterhjemsavtalene. Vi skal her først og fremst konsentrere oppmerksomheten om Oslo kommunes politikk og ansvar. Men først noen ord om utviklingen i den delen som staten har ansvar for.

Det statlige Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har i løpet av de siste tre-fire årene gjennomført en akselererende privatisering av barnevernssektoren. I 2016 kjøpte Bufdir barnevernstjenester for drøyt 2,4 mrd kroner fra private⁷ (mot 1,6 mrd kroner i 2010). Dette markedet er dominert av fem store, kommersielle konsern. Selskapene Aleris Ungplan og BOI AS, Humana AB, Team Olivia AB (alle svenskeide), Unicare Bab AS (delvis norskeid), og Aberia Ung AS (norskeid) hadde i 2015 en omsetning tilsvarende ca 70 prosent av det staten brukte på kjøp av barnevernstjenester fra private. Profitten i bransjen er rekordhøy. Beregninger viser at de fem selskapene har hatt en avkastning på investert kapital på 22-23 % i gjennomsnitt over de siste årene, og det er mer enn i noen annen bransje i norsk økonomi⁸.

Innenfor barnevernssektoren er Oslo kommune i en særstilling, siden de som eneste kommune kjøper inn institusjonsplasser til barnevernet direkte og ikke via Bufdir. Det gjør også at de kan gjennomføre en politikk som motvirker kommersialiseringen av sektoren. Det har skjedd etter valget i 2015.

I mai 2016 utlyste Oslo kommune en konkurranse om forhandling i forbindelse med anskaffelse av rammeavtaler for plasser i barnevernsinstitusjoner. Anskaffelsen hadde en verdi tilsvarende 1,3 -1,7 mrd kroner, avhengig av om oppdragsgiver benyttet en opsjon til forlengelse fra fire til seks år. På dette tidspunktet var det ennå ikke iverksatt endringer i loven om offentlige anskaffelser, (ny lov ble gjort gjelde fra 2017). I forskriften til loven som gjaldt i 2016, het det eksplisitt at det var anledning å reservere konkurranser om helse- og sosialtjenester for ideelle leverandører (FOA § 2-1 tredje ledd bokstav a). Blant annet på denne bakgrunn bestemte Oslo kommune at ble den aktuelle konkurransen skulle forbeholdes ideelle institusjoner, i tråd med byrådsrklæringens uttalte politikk.

I konkurransegrunnlaget het det at de ideelle organisasjonene måtte bekrefte at

«leverandøren ikke har et kommersielt formål og at et eventuelt overskudd blir ført tilbake til virksomheten. Leverandøren må være selvstendig og uavhengig av offentlige og kommersielle interesser».

⁷ Se Bufdirs Årsrapport 2016, tabell 15, s 165

⁸ De Facto-notat 7:2016: Barnevern som profittarena

Dette fikk syv kommersielle leverandører (med støtte fra NHO Service) til å gå til sak mot Oslo kommune, med krav om at de ville ha rett til å delta i anbudskonkurransen. De hevdet at utestengelsen var rettsstridig. I en begjæring til Oslo Byfogdembete⁹ fra august 2016 argumenterte de med at utestengelsen bryter med loven om offentlige anskaffelser og EØS-lovens grunnleggende krav til tjenestefrihet og fri etableringsrett. I begjæringen skriver de:

«Dersom det offentlige velger å produsere helse- og omsorgstjenester i egen regi, vil utlysning og konkurranse ikke være nødvendig. Dersom det offentlige derimot velger å kjøpe slike tjenester fra ikke-statlige aktører, helt eller delvis, vil anskaffelsene være underlagt reglene om offentlige anskaffelser og EØS-loven.»

Advokatfirmaet Stenstrup Stordrange førte saken for de syv, og de bygget hele sin argumentasjon på at gjeldende lovverk ikke gir offentlig myndigheter adgang til å skille mellom ideelle og kommersielle leverandører. Det vises til at Stortinget 9. april 2016 vedtok en ny lov om offentlige anskaffelser, hvor nye EU-direktiver (bl.a. 2014/24/EU) ble tatt inn i norsk lov. Her gjøres det klart at helse- og sosialtjenester nå skal omfattes av anskaffelsesregelverket, og hovedregelen er at alle leverandører (ideelle og kommersielle) skal likebehandles¹⁰.

I begjæringen refereres blant annet to sitater fra forarbeidene til den nye anskaffelsesloven, som etter advokatenes syn underbygger konklusjonen. De er hentet fra regjeringens proposisjon (51L 2015-2016) til Stortinget, og lyder slik:

«Etter departementets syn vil et unntak for ideelle organisasjoner være i strid med direktivene og dermed innebære et brudd på EØS-avtalen. Direktivene regulerer anskaffelser av helse- og sosialtjenester, og det innebærer at direktivenes generelle likebehandlingsprinsipp må respekteres. Dette prinsippet er til hinder for å favorisere enkelte leverandørgrupper på den måten unntaket i det gjeldende anskaffelsesregelverket gjør.¹¹»

I proposisjonen henviste departementet til en juridisk utredning av professor Fredrik Sejersted ved Universitetet i Oslo:

«Professor dr. juris Fredrik Sejersted ved Universitetet i Oslo har i en utredning 2. juni 2014 konkludert med at adgangen til å reservere kontrakter om helse- og sosialtjenester til ideelle organisasjoner ikke kan videreføres under de nye anskaffelsesdirektivene. Departementet slutter seg til den vurderingen.»

Et spesielt forhold under denne rettsaken var at dom skulle avsies i 2016, etter at ny anskaffelseslov var vedtatt i Stortinget, men før den var bestemt iverksatt (fra 2017). De kommersielle aktørenes advokater argumenterte delvis med at den tidligere lovens adgang til å favorisere ideelle var ulovlig (sic), og delvis med at

⁹ Stenstrup Stordrange: Begjæring om midlertidig forføyning, Oslo 5. aug. 2016

¹⁰ Se også De Facto-rapport 2:2016: Offentlige anskaffelser og kampen mot sosial dumping

¹¹ Prop. 51L (2015-2016) – punkt 8.1.

EØS-lovens krav til likebehandling, etablerings- og tjenestefrihet nå var tydeliggjort i den nye loven / de nye EU-direktivene.

I dommen, som frikjenner Oslo kommune fullt og helt, unnlater dommeren å gå inn i spørsmålet om hvilke vilkår som eventuelt kan åpne for å favorisere ideelle organisasjoner fremfor kommersielle. Den tar heller ikke stilling til om den da gjeldende forskriftens bestemmelse (FOA §2-1 tredje ledd bokstav a) om retten til å reservere konkurranser for ideelle organisasjoner må settes til side på grunnlag av EØS-retten.

I stedet ble dommen avsagt med utgangspunkt i en regel (FOA § 1-3 andre ledd bokstav k) om at tjenester som innebærer at det *utøves offentlig myndighet* ikke er omfattet av det generelle anskaffelsesregelverket. Dette er slått fast både i det nye EU-direktivet, i den gamle og nye anskaffelsesloven og i forskrifter til begge lover.

I dommen foretas det en konkret gjennomgang av hvilke barnevernstjenester det her var snakk om, og det konkluderes med at det i alle de aktuelle tilfeller er snakk om offentlig myndighetsutøvelse. Retten konkluderte slik:

«Etter dette legger retten til grunn at unntaket i FOA § 1-3 andre ledd bokstav k kommer til anvendelse på anskaffelsen. Da gjelder ikke begrensningene i EØS-avtalen og direktivet. Følgelig kan konkurransen begrenses til ideelle organisasjoner i tråd med FOA §2-1 tredje ledd bokstav a.»

Konklusjonen kan, enklere sagt, oppsummeres slik:

- Oslo kommune vant saken. Kommunen hadde rett til å forbeholde den aktuelle anbudskonkurransen for kun ideelle organisasjoner; – **fordi de aktuelle barnevernstjenestene etter rettens konkrete vurdering medførte utøvelse av offentlig myndighet.**
- Dommen gir ingen avklaring i forhold til om hva som må til for at andre helse- og sosialtjenester eventuelt skal kunne forbeholdes ideelle. Etter at Stortinget i 2016 tok EUs nye anskaffelsesdirektiv inn i norsk lov, og følgelig endret den norske anskaffelsesloven, er det klart at det ikke foreligger en generell adgang til å favorisere ideelle. Tvert imot, så er den adgangen som var i den gamle loven fjernet, og reglene om likebehandling gjelder i prinsippet også for helse- og sosialtjenester.

Det handlingsrommet som måtte finnes, ble av professor Sejersted formulert slik i den ovenfor nevnte utredningen:

«Dersom det er politisk ønske om det, vil det være mulig å utforme særskilte regler for anskaffelse av helse- og sosialtjenester på en slik måte at de i stor grad åpner for å vektlegge kriterier som ideelle organisasjoner ofte vil ha særlig gode forutsetninger for å oppfylle. Det gjelder ikke minst

organisasjoner som allerede er godt etablert på de aktuelle områdene, og som kan dokumentere kvalitet og vise til erfaring over tid.»

Så vidt vites, har ingen kommuner prøvd ut hvordan dette kan gjøres i praksis.

4.2 Nei til kommersielle sykehjem i Oslo

I Oslo kommune er det ifølge informasjon på sykehjemetatens hjemmeside i 2017 fire helsehus (tre kommunale og ett kommersielt) og 43 sykehjem (17 kommunale, 12 ideelle og 14 kommersielle). I byrådserklæringen ble det slått fast at sykehjem skal tilbake i kommunal drift når eksisterende kontrakter med kommersielle selskaper går ut. Først ute var Madserudhjemmet, som høsten 2016 ble overtatt fra Attendo Care AS etter at deres kontraktsperiode var over.

I den sammenheng uttalte byråd for helse- og sosial i Oslo, Inga Marte Thorkildsen, til VG:

- *Mer enn halvparten av Oslos sykehjem drives av private, og over halvparten av disse igjen drives av kommersielle selskaper. Skattepengene våre går til eiere som først og fremst har profitt som mål. Det kuttes i pensjonene til kvinner som allerede tjener ganske dårlig. Det mener vi er problematisk. Derfor har Byrådet bestemt at kommunen eller ideelle aktører skal overta driften av sykehjem på de tre stedene der kontrakten med kommersielle drivere går ut de neste tre årene, skriver Thorkildsen i en e-post til VG.*

De neste kommersielt drevne sykehjemmene som har kontrakter som utløper i denne valgperioden (2015-19) er hhv Ammerudlunden (01.04.19), Manglerudhjemmet og Uranienborghjemmet (begge 01.06.2019). Alle disse tre drives i dag av Unicare Omsorg AS. Det fremgår av denne oversikten over alle kommersielt drevne sykehjem i Oslo¹².

¹² Hentet fra nrk.no, 27.10.2015

Kommersielle sykehjem i Oslo

Sykehjem	Driver	Inngått fra	Varighet
Hovseterhjemmet	Unicare omsorg	01.10.2014	6+1+1
Paulus	Attendo omsorg	01.10.2014	6+1+1
Ammerudlunden	Unicare omsorg	01.04.2013	6+1+1
Lambertseter	Aleris omsorg	01.02.2015	6+1+1
Oppsalhjemmet	Norlandia Care	01.05.2015	6+1+1
Madserud	Norlandia Care	03.09.2012	4+1+1
St. Hanshaugen	Unicare omsorg	01.02.2014	6+1+1
Manglerudhjemmet	Unicare omsorg	01.06.2013	6+1+1
Uranienborghjemmet	Aleris omsorg	01.06.2013	6+1+1
Tåsenhjemmet	Norlandia Care	01.12.2013	6+1+1
Kantarellen bo-og rehab	Aleris omsorg	01.06.2014	6+1+1
Smestadhjemmet	Unicare omsorg	01.09.2014	6+1+1
Rødvet sykehjem	Attendo omsorg	01.09.2014	6+1+1
Fagerborghjemmet	Unicare omsorg	01.04.2015	6+1+1
Romsås sykehjem	Attendo omsorg	01.09.2015	6+1+1

4.3 Kan man favorisere ideelle, og stenge kommersielle ute?

Det er ingen tvil om at kommunen har rett til å ta over driften selv, når kontrakter med de kommersielle selskapene utløper. Men i byrådsrklæringen slås det fast at man

- *Ikke skal legge sykehjem ut på nytt anbud for kommersielle aktører når eksisterende kontrakter utløper*

Formuleringen kan opplagt tolkes som at man er åpne for at både kommunen selv og ideelle organisasjoner skal kunne stå for driften. Det aktualiserer tolkningen av de nye EU/EØS-reglene om offentlige anskaffelser og den nye anskaffelsesloven.

NHO Service protesterte på den linjen det nye byrådet la opp til i 2015. I et intervju med NRK (på nrk.no, 27.10.2015) uttalte direktør for næringspolitikk i NHO Service, Dag Ekelberg, at

- Direktivet gir ikke anledning til å favorisere noen på grunn av eierskap. Kommunene kan ikke si at de kun skal ha ideelle.

Men også EU/EØS-regelverket åpner for unntak, hvor det generelle anskaffelsesregelverket ikke kommer til anvendelse. I det samme nrk.no-oppslaget refereres Linn Herning fra For Velferdsstaten, som mener at ideelle kan prioriteres, - uten at det gjennomføres åpne anbudskonkurranser og uten at det bryter med EU/EØS-regelverket. Hun viser til at det kan skje innenfor et regime som kalles «utvidet egenregi», som EU-reglene åpner for¹³. For å komme inn under denne ordningen, må tre krav tilfredsstilles: Den offentlige innkjøperen (her kommunen) må ha samme kontroll over tilbyderen som den har over egne virksomheter, virksomheten må ha hoveddelen (minst 80 %) av sine inntekter fra kommunen, og det må være ikke-kommersielle eiere og forbud mot å ta ut utbytte fra virksomheten.

I den nevnte NRK-saken mente flere advokater at denne ordningen ikke kan brukes innenfor helse- og sosialsektoren, siden de ideelle organisasjonene er selvstendige og uavhengige fra kommunen.

Professor Finn Arnesen ved Juridisk fakultet ved Universitetet i Oslo ville overfor NRK derimot ikke utelukke at kommunene og private, ideelle organisasjoner kan finne løsninger.

– Det kan tenkes at en ideell organisasjon skiller ut sykehjemsdriften i egne enheter som kommunene får bestemmende innflytelse over, sier han.

Advokatene i interesseorganisasjonen Virke Ideell har laget et notat¹⁴ hvor de argumenterer for at det i sykehjem skjer offentlig myndighetsutøvelse, og at de av den grunn kan unntas fra åpne anbudskonkurranser (ref. barnevernsdommen i favør Oslo kommune). Bakgrunnen er det dominerende innslaget av demente personer på sykehjemmene (det vises til anslag på rundt 80 prosent av beboerne), og at det av den grunn er åpnet for flere typer tvangstiltak for å kunne ivareta beboernes liv og helse.

Dette er en begrunnelse Oslo kommune har benyttet seg av i forbindelse med en pågående anbudsprosess for bygging av nye sykehjem i Oslo. I desember 2016 ble det invitert til prekvalifikasjon til en konkurranse om bygging og drift av 3-5 sykehjem med plass til inntil 400 plasser. Kontrakten omfatter bygging av sykehjem for 2,3 milliarder kroner, minst 30 års leietid av bygningene, samt en tjenestekontrakt med minst 8 års varighet til en beregnet verdi av 4 milliarder kroner. Konkurransen var forbeholdt ideelle aktører, med begrunnelse at det her dreier seg om myndighetsutøvelse.

Dette fikk ESA, på eget initiativ, til å sende brev til den norske regjeringen med spørsmål om hvorfor ikke det ordinære anskaffelsesreglementet var fulgt. Man ville også høre om hvorfor myndighetsutøvelsen omfattet både bygging, drift og vedlikehold av bygningene. ESA peker videre på at det i det nye

¹³ Vilkårene for å benytte utvidet egenregi belyses og drøftes i De Facto-rapport 2:2017: Offentlige anskaffelser og sosial dumping

¹⁴ Virke Ideell: Offentlig innkjøp av helse- og sosialtjenester fra ideell sektor, 17.10.2016

anskaffelsesregelverket ikke lenger gjør det mulig å reservere kontrakter for non-profit-organisasjoner som leverandører av helse- og sosialtjenester.

I et svarbrev fra Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) forsvarer regjeringen Oslo kommunes fremgangsmåte, med henvisning til at driftsdelen omfatter myndighetsutøvelse og er hovedelementet i anskaffelsen. Man viser videre til at det i såkalte blandede kontrakter er karakteren til hovedelementet som bestemmer om det er grunnlag for unntak fra konkurransereguleringen. Dersom det «tyngste» elementet i en kontrakt er unntatt fra regelverket, er hele kontraktspakken det, skriver NFD¹⁵.

Pr august 2017 er det ikke kommet en endelig avklaring på om ESA godkjenner Oslo kommunes fremgangsmåte i denne saken. Kommunen fastholder på sin side at opplegget med å reservere konkurransen for ideelle organisasjoner er innenfor regelverket. Man har derimot ennå ikke tatt stilling til hvilke ideelle organisasjoner som skal få være med i konkurransen. Det skyldes utfordringer med å avgjøre om alle organisasjoner som oppgir at de er ideelle, faktisk er det. Problemstillingen er aktualisert av en sak fra barnevernssektoren, hvor organisasjonen Fyrlykta har figurert som ideell uten å være det. Fyrlykta har hatt kontrakter innenfor barnevernet med statlige Bufdir for flere hundre millioner kroner, organisasjonen har i flere år gått med store overskudd, og betydelige midler er underveis tatt ut av organisasjonen og overført til ledere og nærstående selskaper¹⁶.

Oslo kommune hadde på sin side utestengt Fyrlykta allerede i august 2016 (og fikk medhold i Oslo byfogdembete i november 2016 i at Fyrlykta ikke var ideell). Erfaringen har resultert i at man i den pågående sykehjems-utlysingen foretar en grundigere gjennomgang av alle som har meldt seg som ideelle.

4.4 Nei til nye kommersielle barnehager i Oslo

I Oslo kommune stod de private barnehagene for ca 44 % av plassene i 2016¹⁷. Det er 6 % mer enn det som var situasjonen i 2011.

I samarbeidsavtalen mellom byrådspartiene og Rødt heter det, som nevnt, at

«Partiene er enige om at kommunen og ideelle virksomheter skal stå for drift av alle nye barnehager i Oslo. Kommunen må realisere dette prinsippet i tråd med gjeldende lov- og avtaleverk».

Også på dette området har de private barnehagekonsernene gått til angrep mot den vedtatte politikken, og hevdet at den bryter med barnehageloven. I en konkret sak, hvor Espira Gruppen AS klagde et avslag om tilskudd til etablering av barnehage i to nye boligprosjekter (på Ensjø og Økern) i Oslo, har Fylkesmannen i Oslo og Akershus gitt kommunen medhold. I en avgjørelse datert 5. mai 2017 konkluderes det slik:

«Fylkesmannen har kommet frem til at Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap sitt vedtak om å avslå Espira Krydderhagen sin søknad om

¹⁵ Fremstillingen her er basert på en artikkel på anbud.no: Til forsvar for omstridt anskaffelse i Oslo kommune, 21.06.2017

¹⁶ Ref. VG 08.05.2017: Den ukjente fosterhjembaronen, samt flere oppslag i VG i juni 2017

¹⁷ SSB: Tabell: 04683: C. Barnehager - grunnlagsdata (K)

tilsagn om finansiering av 15. desember 2016 er gyldig. Fylkesmannen opprettholder dermed Oslo kommunes vedtak.»

Men heller ikke dette vedtaket gir en generell aksept for at ideelle virksomheter kan foretrekkes, og at kommersielle kan avvises fordi de er kommersielle. Fylkesmannen stadfester avslaget fordi kommunen har godtgjort at den vil dekke etterspørselen etter nye barnehageplasser gjennom **egen** utbygging. Etter en konkret gjennomgang av kommunens byggeplaner konkluderte Fylkesmannen slik:

«På bakgrunn av det ovennevnte har vi kommet til at Oslo kommune har sannsynliggjort at Espira Krydderhagen ikke er nødvendig for å sikre at den lovfestede retten til å tilby barnehageplass vil være oppfylt i fremtiden i Bydel Grünerløkka.»

Fylkesmannen har også vurdert om avslaget står seg i forhold til andre krav som barnehageloven og gjeldende forvaltningsrett stiller (at utbyggings- og driftsformer er tilpasset lokale forhold, at mangfold er sikret, at det ikke foreligger usaklig forskjellsbehandling, at vedtaket ikke er vilkårlig, mm.). På alle punkter får kommunen medhold.

Generelt kan en si at kommunen ikke har **plikt** til å yte tilskudd til nye, private barnehager. I barnehagelovens § 14 heter det at «Kommunen **kan** yte tilskudd til barnehager som søker om godkjenning etter at barnehagesektoren ble rammefinansiert» (det skjedde fra 2011, vår anmerkning). Av lovforarbeidene fremgår det tydelig, slik Oslo kommune og Fylkesmannen har konkludert med, at kommunen da kan utøve skjønn. Man ikke trenger å gi tilskudd til nye, private barnehager, dersom man oppfylder plikten til å tilby alle barnehageplass. Utbygging kan skje i egenregi.

4.5 Uenighet om hvorvidt ideelle kan foretrekkes

I en veiledning til Oslo kommune om tolkning av barnehageloven¹⁸ oppsummerer Fylkesmannen i Oslo og Akershus sitt syn på om det etter barnehageloven kan skilles mellom kommersielle og ideelle barnehager ved tilsagn om finansiering av nye barnehager:

«Fylkesmannen er av den oppfatning at barnehageloven ikke regulerer spørsmålet om det kan skilles mellom kommersielle og ideelle barnehager. Å yte tilskudd er en del av kommunens frie skjønn. Imidlertid er det satt begrensninger for utøvelsen av skjønnet.

... Følgelig er det etter barnehageloven ikke hvorvidt barnehagen er ideell eller kommersiell alene, som kan være avgjørende ved tilsagn om tilskudd. Hvorvidt en kommersiell aktør ikke skal få tilskudd, beror på de ovennevnte begrensningene, samt på hvorvidt de skranker som følger av forvaltningsrett er fulgt.»

¹⁸ Fylkesmannen i Oslo og Akershus: Veiledning Oslo kommune – tolkning av barnehageloven §§ 14 og 14a, 23.09.2017

Også i et brev fra Kunnskapsdepartementet til fylkesmennene datert 12.06.2017 kommer man de kommersielle barnehagene til unnsetning. Der konkluderes det med at

«Kommunen ikke har hjemmel til å innskrenke barnehageeiers adgang til et rimelig årsresultat, verken gjennom vilkår for tilskudd eller vektlegging av driftsform ved avgjørelsen om å tildele tilskudd.»

Men dette er det uenighet om. I Oslo har det etter valget i 2015 vært strid mellom byrådet og Rødt om hvorvidt en favorisering av ideelle barnehageeiere er innenfor gjeldende lov- og regelverk. Byrådet har ment at et skille mellom ideelle og kommersielle ikke er lovlig, og har bl.a. støttet seg på uttalelser fra Kommuneadvokaten¹⁹. I uttalelsen ble det konkludert slik:

«Etter min vurdering er det med nokså stor sannsynlighet ikke adgang til å stille krav om utbytteforbud eller en bestemt disponering av eventuell fortjeneste som vilkår for å gi tilskudd etter barnehagelovens § 14.

Videre er det trolig heller ikke adgang til å etablere en praksis hvor kommunen avslår søknader fra kommersielle barnehageeiere med den begrunnelse at disse trolig vil ta ut utbytte e.l., men innvilger søknader fra «ideelle» barnehageeiere basert på en antakelse om at disse vil bruke helt tilskuddet til barnehagedrift.

... Konkusjonen på dette punkt er imidlertid mindre sikker enn når det gjelder adgangen til å stille, vilkår, men det foreligger likevel en klar risiko for at en slik praksis vil bli ansett ulovlig av Fylkesmannen eller domstolene.»

Rødt har bl.a. støttet seg på en utredning fra professor i rettsvitenskap, Tarjei Bekkedal, ved Universitetet i Oslo²⁰. I utredningen konkluderer han blant annet slik:

«En overordnet politikk som forbeholder nye økonomiske tilskudd for ideelle aktører er saklig og vil ikke innebære ulovlig forskjellsbehandling.

... En slik politikk vil være saklig hensett til barnehagelovens formål og innebærer ikke usaklig forskjellsbehandling i rettslig forstand. En slik politikk er et virkemiddel som direkte søke å realisere et hensyn barnehageloven og dens forarbeider positivt anerkjenner: Å kanalisere en så stor del av de offentlige ressursene til barna som mulig.

... En politikk som skissert i samarbeidsavtalen mellom partiet Rødt og byrådet vil ligge innenfor det politiske handlingsrom som barnehageloven overlater kommunen. Den er altså i tråd med gjelde lov- og regelverk, for å bruke samarbeidsavtalens egne ord.»

Et sentralt poeng hos Bekkedal er at barnehagepolitikk nettopp er politikk. Politikk må selvsagt utformes innenfor gjeldende lov- og regelverk, men politikk er også en kamp mellom ulike verdier og prioriteringer. Som vi har sett, er det uenighet og strid om hvorvidt ideelle kan foretrekkes fremfor kommersielle som

¹⁹ Kommuneadvokaten i Oslo: Kommunale tilskudd til private barnehager. 12.09.2016

²⁰ Tarjei Bekkedal: Juridisk vurdering av det rettslige handlingsrommet for ny barnehagepolitikk, 01.09.2016

drivere av nye barnehager. I prinsippet er det domstolene som skal avgjøre hva som er innenfor og utenfor gjeldende lov- og regelverk.

På basis av de rundene med juridiske dragkamper som har vært (i Oslo og andre kommuner), er det mulig å trekke en del konklusjoner vedrørende dagens lovverk:

- Kommunene kan selv stå for all utbygging av nye barnehager. Kommunene har ansvar for at alle barn får tilbud om barnehageplass, men de har ingen plikt til å yte tilskudd til nye, kommersielle barnehager.
- Når det gjelder nye, ideelle barnehager, kan kommunene enten favorisere på en måte som man regner med vil havne i rettsapparatet og slik få prøvd ut om det er innenfor gjeldende lov- og regelverk. Eller de kan yte tilskudd til ideelle med en annen begrunnelse enn at de ikke skal ta ut utbytte (pedagogikk, mangfold, tradisjon, e.l.??). Etter pålegg fra Stortinget arbeider Næringsdepartementet med en veileder, som skal klargjøre hvordan handlingsrommet innenfor EØS-retten og anskaffelsesloven kan brukes til å prioritere ideelle organisasjoner innen helse- og sosialtjenestene. Dette er retningslinjer som også må brukes innenfor barnehagesektoren. Pr august 2017 har veilederen ennå ikke blitt presentert.
- Eksisterende private barnehager, som har fått innvilget rett til offentlig tilskudd, har i prinsippet en evigvarende rett til tilskudd. Innenfor dagens barnehagelov (§ 14 a) er det slått fast at barnehagen (på bestemte vilkår) kan ha et rimelig overskudd. Her kan man enten lage regler for beregningen av tilskudd og ved å stille krav til driften, som er så stramme at det i praksis ikke blir noe overskudd. Eller man kan endre loven og rett og slett forby muligheten for å ta utbytte à la skoleloven.

4.6 Oslo kommune intensiverer kontrollen med private barnehager

Som en del av en mer restriktiv politikk overfor kommersielle barnehager i Oslo har byrådet fra 2016 satt i gang med systematiske tilsyn med bruken av tilskuddsmidlene. I en artikkel i Dagens Næringsliv²¹ fremgår det at man så langt har kontrollert 10 (av 424) private barnehager som har hatt mer enn 10 prosent lavere personalkostnader eller høyere leiekostnader enn gjennomsnittet. Det resulterte i at fire barnehager fikk krav om tilbakebetaling av midler. To aksepterte dette, mens to klagde på vedtaket til fylkesmannen. Fylkesmannen ga barnehagene medhold og tilbakebetalingskravene ble opphevet fordi «kommunens metode var for dårlig».

I DN-saken blir byråd for oppvekst og kunnskap i Oslo, Tone Tellevik Dahl, intervjuet. Der sier hun:

«Det er frustrerende for oss som kommune at det ikke finnes retningslinjer eller regler for hvordan tilsyn med barnehager skal føres».

²¹ Dagens Næringsliv 30.07.2017: Lite tilsyn med tilskuddsbruken i private barnehager

5 Bergen

Bergen kommune er landets nest største, med 278 555 innbyggere pr 31.12.2016. Kjøp av velferdstjenester fra private utgjorde 2,8 mrd kr i 2016, som utgjorde 14,2% av det totale driftsbudsjettet på 19,7 mrd kr.

I Bergen var det kjøp av barnehagetjenester som stod for den største enkeltsektoren med 1,5 mrd kr. Det ble kjøpt helse- og omsorgstjenester fra private for 1,2 mrd kr., sosialtjenester for 64 mill kr, grunnskoleltjenester for 27 mill kr og barnevernstjenester for 10 mill kr.

I bystyret i Bergen er det 67 representanter. Etter valget i 2015 valgte AP å danne byråd sammen med Krf og Venstre. AP (26) hadde stor fremgang i valget, og sammen med Krf (4) og V (4) har byrådspartiene 34 av de 67 plassene i bystyret. Et rødgrønt samarbeid med SV (5), MDG (4), Rødt (2) og SP (1) ville hatt støtte fra 38 representanter.

Det er særlig på barnehageområdet at den sentrumsorienterte koalisjonen har en langt mer «romslig» holdning til velferdsprofitørene enn det vi finner i de andre storbyene. Men mer generelt slås det i plattformen fast at

«Byrådet skiller mellom private kommersielle og private ideelle aktører. Det er ikke aktuelt for byrådet å konkurransesette eller privatisere flere av kommunens velferdstjenester til kommersielle aktører.»

5.1 Private barnehager

I den politiske plattformen fra AP/Krf/V-byrådet er det ingen brodd mot private barnehager, og det opereres ikke med et skille mellom kommersielle og ideelle. Tvert imot heter det at

«Offentlig tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna til gode. Byrådet er positiv til private barnehager, men vil vurdere strengere krav til bemanning og pedagogtetthet.»

Bergen kommune er den av de store bykommunene som har størst innslag av private barnehager. Bare 31 prosent av barnehagene er kommunale, og to av tre barn i Bergen (69 %) gikk i en privat barnehage i 2016. Det er 5 % mer enn i 2011.

I Bergen har det de seneste årene pågått en kontinuerlig prosess hvor små, private barnehager kjøpes opp av større barnehagekonsern. Ved utgangen av 2016 inngikk 63 av de vel 170 private barnehagene i større selskaper. 26 av disse var Kidsa-barnehager, en kjede eid av Adolfsen-brødrene på Andøy. De er eiere av Norlandia-konsernet, som har interesser i nær sagt alle deler av offentlig finansiert velferdsproduksjon (barnehager, barnevern, sykehjem, sosialtjenester, asylmottak, mm.).

Den nest største aktøren blant de private barnehageeierne i Bergen var Akasia-konsernet med 18 barnehager, eid av Bergen kirkelige fellesråd. Der har kreative blå russ kommet inn i ledelsen og funnet ut at drift av barnehager er god butikk, som kan skaffe penger til andre deler av det kirkelige fellesrådets aktiviteter.

I Bergen er det dessuten syv Espira-barnehager, seks er eid av Læringsverkstedet, og fem er eid av selskapet Eventus Barnehager AS igølge oversikter på kommunens hjemmeside.

I bystyremøtet 25. nov. 2015 ba et flertall om at innføring av bemanningsnorm i barnehagene måtte utredes. I nov. 2016 ble det stilt et spørsmål til administrasjonen om hva innføring av en bemanningsnorm med 3 voksne pr småbarn og 6 voksne pr store barn vil koste. Svaret var iht opplysninger på Bergen kommunes nettsider²² at det vil koste 41 mill kr pr år. I det budsjettet som ble vedtatt for 2017 var innføring av bemanningsnorm ikke med. I praksis har ingen ting skjedd for å følge opp formuleringen fra den politiske plattformen.

5.2 Helse- og sosialtjenester

Innenfor denne sektoren har det nye Bergens-byrådet hatt en klarere anti-kommersiell profil. I plattformen heter det at

«Inngåtte avtaler med kommersielle aktører skal respekteres, og når disse utløper skal det tas en politisk og økonomisk vurdering av hva som gir det beste tjenestetilbudet. Sykehjem som er drevet av kommersielle aktører skal drives av kommunen eller ideelle aktører når kontraktene går ut.»

Ved inngangen til bystyreperioden var det to kommersielt drevne sykehjem i Bergen. Aleris Omsorg AS hadde driftet Odins bosenter og Søreide sykehjem, og kontraktene for disse utløp 31.03.2016. I slutten av januar 2016 ble det vedtatt at Bergen kommune skulle overta driften av begge disse fra 01.04.2016. I saksfremstillingen for vedtaket heter det blant annet

«Det er viktig for byråden at alle økonomiske midler forbundet med driften av disse sykehjemmene tilføres sykehjemsområdet i sin helhet, enten i form av økt kvalitet på de aktuelle sykehjemmene eller ved at eventuelle overskudd styrker sykehjemsdriften i Bergen kommune. Det er ikke ønskelig at midler som kunne vært brukt til å styrke velferdstilbudet heller overføres til kommersielle selskaper. Videre ønsker byråden å sikre at de ansattes lønns- og pensjonsvilkår er like gode ved disse to sykehjemmene som for ansatte ved kommunalt drevne sykehjem. I dag er det flere yrkesgrupper som kommer dårligere ut dersom de arbeider ved et privat kommersielt drevet sykehjem enn ved et kommunalt. Byråden ønsker at alle som jobber i eldreomsorgen i Bergen skal ha gode lønns- og arbeidsforhold. Dette er viktig både for kvaliteten på tjenestene og rekruttering til sektoren.»

I saken drøftes det også om de to sykehjemmene kunne vært overført til ideelle drivere. I denne sammenheng anså man at det var for lite tid til å gjennomføre en anbudsprosess for dette, men at man heller ville vurdere ideelle drivere til fremtidige, nye sykehjem. I fremstillingen sies det

²² <https://www.bergen.kommune.no/sok?q=bemanningsnorm+barnehager>

«På litt lengre sikt vil det være aktuelt å utrede avtaler med private ideelle aktører innenfor det handlingsrommet som baseres på utvidet egenregi / samarbeidsløsninger. Herunder vil det vurderes om driften av nye sykehjem som er under planlegging, kritesenterdrift og annet organiseres på denne måten. Byråden vil ta initiativ til å utrede nærmere hva som konkret vil kunne være de ideelle aktørenes særpreg og fortrinn/ merverdi, og et nærmere gjennomførbart opplegg for en slik prosess. Det er viktig at en slik organisering av tjenestene - med ideell drift av flere institusjoner – gjennomføres på en god måte, slik at den merverdien slik drift kan representere lar seg realisere.»

Av saken fremgår det at to nye sykehjem nå planlegges, og i bystyrets vedtak heter det i pkt 2 at «Minst ett av de nye sykehjemmene som kommunen skal bygge, planlegges for drift av ideell aktør.»

Basert på erfaringene fra Oslo vil en slik favorisering av ideelle drivere kunne gjennomføres. Argumentet for å holde det utenfor en åpen anbuds konkurranse vil også her være at sykehjemsdrift har et klart innslag av myndighetsutøvelse, og dermed er unntatt fra det generelle anskaffelsesregelverket.

5.3 Deler av hjemmetjenesten er re-kommunalisert

I plattformen for byrådssamarbeidet heter det at

«Byrådet ønsker å legge til rette for at eldre kan bo hjemme så lenge de selv ønsker det. Derfor vil vi videreutvikle hjemmebaserte hjelpetilbud. ... Det er ikke aktuelt for byrådet å privatisere hjemmehjelpstjenestene.»

Hjemmetjenestene består av tre deler – hjemmesykepleie, hjemmehjelpstjenester og brukerstyrt personlig assistanse (BPA). I mai 2016 vedtok bystyret at ordningen med fritt brukervalg (med flere private leverandører) innen hjemmesykepleie skal avvikles og tas tilbake til kommunen. I et oppslag på kommunens hjemmesider begrunnet byråd for helse- og omsorg, Rebecca Ljosland, avgjørelsen slik:

«Hjemmesykepleien er en kompleks tjeneste som gjennomgår en omfattende omstilling. For å sikre gode tjenester for innbyggerne i tiden fremover, må vi sikre at tjenestene er koordinert og har fleksible virkemidler. Dette løses best av én arbeidsgiver, og vi vil derfor ikke videreføre ordningen med brukervalg for hjemmesykepleie.»

I byrådets begrunnelse i saken påpekes det også at det i dag brukes mye ressurser til å følge opp den private leverandøren. Dette er ressurser som i stedet kan benyttes til satsinger innenfor eksempel hverdagsrehabilitering og velferdsteknologi.

- I tiden fremover skal vi satse på hjelp til selvhjelp. Innbyggerne skal få økt hverdagsmestring, og dette vil føre til at mange brukere trenger mindre hjelp. Det er vanskelig å gi private selskaper incentiver til å hjelpe de eldre til å klare seg mest mulig selv, påpeker Ljosland²³

I samme runde vedtok man at fritt brukervalg innenfor hjemmehjelps- og BPA-tjenestene skulle videreføres. På kommunens hjemmesider opplyses det om at brukere av hjemmehjelp har 10 forskjellige firmaer å velge mellom (deriblant Aleris Ungplan & BOI, Norlandia hjemmeomsorg AS, Orange Helse AS, Prima Omsorg AS, m.fl.), mens BPA-brukerne kan velge mellom 17 ulike leverandører.

Et mer aktuelt stridsspørsmål innenfor helse- og omsorgssektoren i Bergen har vært bruken av såkalte normtider. Dette ble innført at det forrige Høyre-byrådet, og i juni 2015 ble det innført nye og kortere tider for alle oppgaver som det ytes hjemmetjenester til. Resultatet har blitt en mer stressende og slitsom arbeidsdag for de ansatte, høyere sykefravær, kortere tider og mindre hjelp til brukerne, og marginalt lavere kostnader for kommunen. I en evaluering utført av Senter for omsorgsforskning ved Høgskolen på Vestlandet²⁴ fra mai 2017 konkluderes det slik

«Ansatte opplever sin arbeidshverdag som mer hektisk etter endringene. Det er høyt sykefravær i hjemmetjenestene. 89 % av ansatte i hjemmesykepleien og 73 % av ansatte i hjemmehjelpen opplever arbeidshverdagen som forverret etter endringene. Dette skaper mindre rom for brukermedvirkning og personorienterte tjenester og mindre rom for faglig skjønnsutøvelse, forebygging, rehabilitering og annet oppfølgingsarbeid.

... Datagrunnlaget fra brukere, ansatte og tillitsvalgte indikerer at endringene har medført økt risiko for brudd på forsvarlighetskravet.»

Etter at evalueringen kom er det så langt ikke varslet noen sak til bystyret med forslag til endringer eller tiltak. Dersom kommunen organiserer sine tjenester på en måte som gjør at ansatte mistrives og slites ut, samtidig som tjenestene til brukerne ikke oppleves som gode og forsvarlige, vil kommunens omdømme som tjenesteleverandør bli skadelidende. Det er i så fall en gavepakke til høyrepartiene, som kan bruke erfaringene som argument for nye privatiseringer i neste runde.

5.4 Kommunal vikarpool

I et annet punkt i byråds-plattformen i Bergen heter det

«Byrådet vil kartlegge bruken av vikarer i eldreomsorgen, og opprette en kommunal vikartjeneste med faste stillinger. Dette vil redusere bruken av kommersielle vikarbyrå, gi de ansatte bedre arbeidsvilkår, bedre

²³ <https://www.bergen.kommune.no/politikk/byradet/7055/7057/article-136414>

²⁴ Senter for omsorgsforskning: Normtider til besvær Rapport nr 4/2017

kontrollen med kompetanse og kvalitet, og sikre at de eldre ikke må forholde seg til stadig nye vikarer.

... Det er kommunens ansvar at alle som utfører kommunale tjenester har gode og forutsigbare arbeidsvilkår. Byrådet ønsker å redusere bruken av kommersielle vikarbyrå ved å opprette en kommunal vikartjeneste med faste stillinger. Kontrakter med vikarbyrå som ikke gir sine ansatte tilfredsstillende arbeidsvilkår, skal avsluttes.

... Byrådet vil gjennomføre en kartlegging av det reelle bemanningsbehovet innen de kommunale tjenestene, slik at vi får en riktig balanse mellom bruk av vikartjenester og fast bemanning.»

Under valgkampen i 2015 var dette et viktig krav fra fagbevegelsen i Bergen kommune. Det var derfor stilt store forventninger til opprettingen av en kommunal vikarpool. Bruken av bemanningsbyråer tapper kommunen for penger og bidrar til at det ikke ryddes opp i floraen av deltidsstillinger. Kontrollen med lønns- og arbeidsvilkårene i bemanningsselskapene er minimal, og tilfeller av sosial dumping florerer²⁵.

Etter at to år av bystyreperioden har gått, har det ennå ikke kommet noen sak med forslag til tiltak opp for bystyret.

Dersom det blir mange saker av denne typen, hvor målsettingene i den politiske plattformen for byrådet ikke følges opp i praksis, undergraver byrådspartiene mulighetene for gjenvalg ved neste korsvei.

²⁵ Se De Facto-notat 6/2015: Feilslått arbeidsgiverpolitikk i Bergen kommune. Om innleie av helsepersonell

6 Trondheim

Trondheim er landets tredje største kommune, med 190 464 innbyggere pr. 31.12.2016. Kjøp av velferdstjenester fra private utgjorde 1,1 mrd kr i 2016, som var 8,2 % av det totale driftsbudsjettet på 13,4 mrd kr.

Kjøp av private barnehagetjenester var den største posten, og stod for 0,65 mrd kr av totalen. Helse- og omsorg stod for knapt 0,4 mrd kr, mens det ble kjøpt barnevernstjenester for 20 mill kr, grunnskole 10 mill kr og sosialtjenester for 52 mill kr. I tallene skiller det ikke mellom hvor mye som kjøpes fra private kommersielle og ideelle.

Bystyret i Trondheim har 67 representanter, og har helt siden 2003 hatt et sterkt AP-dominert flertall. Etter valget i 2015 ble det dannet et samarbeid mellom alle partier unntatt H, Frp og Rødt.

AP (28), MDG (5), SV (4), V (4), Krf (2), SP (2) og PP (2), med til sammen 47 representanter er alle representert i formannskapet, og gikk sammen om en «Samarbeidsplattform for Sentrum-venstre-partiene i Trondheim» for perioden 2015-2019.

I plattformen heter det at sentrum-venstre-partiene vil

«... beholde trepartssamarbeidet, og vil ikke privatisere eller konkurranseutsette velferdstjenester. Vi vil samarbeide med ideelle organisasjoner om et bedre tilbud til innbyggerne i Trondheim.»

6.1 Barnehagepolitikken

I Trondheim kommune var det 139 private barnehager og 102 kommunale i 2016, men det er gjennomgående flere barn i de kommunale barnehagene. 60 % av barnehagebarna i Trondheim kommune går i en kommunal barnehage. Det er i omtrent den samme andelen som i 2011.

Det er bred enighet mellom styringspartiene og Rødt i Trondheim om at man ikke ønsker flere kommersielle barnehager. I et bystyremøte 26.01.2017 fremmet Rødt et forslag mot flere kommersielle barnehager, som etter noe omarbeiding fra «styringspartiene» fikk følgende formulering:

“Bystyret ønsker at alle nye barnehager som etableres skal være drevet av kommunen eller ideelle aktører og ber rådmannen følge opp dette så langt det er mulig bl.a gjennom reguleringsplaner”.

Saken ble tatt opp igjen i en ny interpellasjon fra Rødt og SV i bystyremøtet 16.06.2017. Vi refererer fra bystyreprotokollen:

8. INTERPELLASJON fremmet av Ragna Vorkinnslien (R) og Kenneth Kjelsnes (SV) Kommersielle barnehager

Intensjonen i vedtaket er å hindre de kommersielle aktørene i barnehagesektoren å etablere seg i Trondheim kommune. Det er imidlertid slik at om man skal få gjennomført dette, er det viktig med en mer spisset formulering og en oppfølging fra rådmannen på området. Gjennom arbeidet som har blitt gjennomført i Oslo om den samme saken, har byrådet inngått en avtale med Rødt som presiserer hvordan kommunen skal sikre at alle nye barnehager drives av kommunen eller ideelle aktører. Både Fylkesmannen i Oslo og Akershus og jusprofessor Tarjei Bekkedal påpeker i sine juridiske vurderinger at kommunens folkevalgte har demokratisk frihet til å sette kriterier for hvem som skal få tilskudd, forutsatt at kommunene ivaretar barnas rett til å få en barnehageplass. Det er rimelig å anta at det samme gjelder her.

Spørsmål til ordfører:

Er ordføreren enig i nødvendigheten av en slik presisering?

Forslag til vedtak:

Følgende kriterier skal oppfylles før nye private barnehager kan få tilskudd;

- 1. Barnehagens medarbeidere må ha tilsvarende lønns- og arbeidsvilkår som ansatte i de kommunale barnehagene*
- 2. Barnehagene må på daglig basis ha samme voksentetthet pr barn som i de kommunale barnehagene*
- 3. Innenfor rammen av barnehagelovens §14 a første ledd, skal offentlige midler og foreldrebetaling komme barna i barnehagen til gode*
- 4. Barnehagen må delta på den årlige nasjonale foreldreundersøkelsen.*
- 5. I tilfeller der private barnehager ønsker å selge barnehagen skal kommunen ha en aktiv holdning og vurdere selv å overta driften når det er aktuelt med eierskifte.*

Svar :

Bystyret.

I følge barnehageloven § 14 andre ledd kan kommunen yte tilskudd til barnehager som søker om godkjenning etter at barnehagesektoren er rammefinansiert.

I forarbeidene til barnehageloven kommer det tydelig fram at kommunen kan fatte avgjørelser om den vil yte tilskudd til nye private barnehager etter "eget skjønn".

Utdanningsdirektoratet har i sin tolkningsuttalelse presisert at det betyr at kommunen kan innvilge søknaden med visse forbehold eller vilkår.

Dersom man ønsker å stille vilkår, må disse være relevante og rimelig innenfor lovens rammer. Vilkårene kan heller ikke gå utover det som stilles som krav til andre kommunale barnehager.

I Barnehageloven § 14 a er det stilt krav til de private aktørers bruk av offentlige midler og foreldrebetaling fra lovgiver. Dette er krav om relevante kostnader, krav om markedsmessige vilkår i handel med nærstående og krav om ikke vesentlig lavere personalkostnader enn det som er vanlig i kommunale barnehager. Kommunen er ansvarlig som barnehagemyndighet og skal påse at disse kravene overholdes av aktørene.

Ordføreren er av den oppfatning at ved å stille vilkår til nye private barnehager for å kunne få tildeling av kommunalt tilskudd, vil det være en god presisering av kravene og i tråd med barnehageloven (§ 14a.)

Bystyret vedtok den 15.10.2015 etter en interpellasjon om profitt på sparte pensjonsutgifter i pkt 3 at ” Bystyret er bekymret for en utvikling hvor driften av ideelle barnehager blir overtatt av kommersielle selskap. Bystyret ønsker at kommunen i slike tilfeller skal ha en aktiv holdning og vurdere selv å overta driften når det er aktuelt med eierskifte.”

Ordføreren mener at det er naturlig at rådmannen følger opp dette vedtaket aktivt hvor det vil være aktuelt, i tillegg til de vilkår som er stilt ved en tildeling av kommunalt tilskudd. Ordføreren er derfor enig med interpellanten om at presiseringer av vilkårene gitt av barnehageloven er bra. Ordføreren mener det er på sin plass at det er tydelig hva man krever at fellesskapets midler skal benyttes til.

Ordføreren vil derfor be rådmannen komme med en sak hvor det er utredet hvilke type vilkår som kan og er hensiktsmessig å stille, etter at lovlighetskontroll fra fylkesmannen er behandlet, samt det er tydeliggjort hvilke føringer og begrensninger staten gir på området.

Svaret ansees som avgitt.

Rita Ottervik

Ordfører.»

Med dette svaret ble det gitt noen klare politiske føringer, men det ble ikke gjort noe konkret vedtak. Den videre kampen mot kommersielle aktører i barnehagesektoren blir også påvirket av et vedtak fra fylkesmannen i Sør-Trøndelag, som ble offentliggjort omtrent samtidig som bystyret hadde sitt møte i juni. Det hadde sin bakgrunn i at Frp og H hadde klagt inn vedtaket fra bystyremøtet i januar 2017, hvor man slo fast at nye barnehager skal drives enten av kommunen eller ideelle, for Fylkesmannen for en såkalt «lovlighetskontroll». Svaret fra fylkesmannen forelå 15.06.2017, og lød slik

«Fylkesmannen finner etter sin lovlighetskontroll med vedtak i sak 4/17 verbalt forslag 13 at den politiske føringen ikke vil kunne gjennomføres lovlig innenfor barnehagelovens rammer.

Kommunen har følgelig ikke materiell kompetanse til å gjennomføre den politiske føringen. Vedtak i sak 4/17 verbalt forslag 13 kjennes derfor ugyldig og oppheves, jf. kommuneloven § 59 nr. 4 andre ledd.»

På denne bakgrunn blir oppfølgingen av det konkrete forslaget fra SV og Rødt av større interesse. Med utgangspunkt i dagens lov har de med sitt forslag i realiteten skissert en alternativ strategi for å kvitte seg med kommersielle barnehager: Gjennom å stille klare krav til driften av barnehagene ønsker man å sikre at alle midler som overføres skal brukes i barnehagen, og dermed fjerne grunnlaget for profitt.

I forslaget stilles det krav til like lønns- og arbeidsvilkår og samme voksentetthet som i kommunale barnehager. Dersom «like lønns- og arbeidsvilkår» defineres til også å omfatte like gode pensjonsordninger, dersom «samme voksentetthet» presiseres til også å omfatte samme pedagogtetthet, og dersom tilskuddssystemet skreddersys for å dekke de reelle kostnadene i private barnehager, vil det ikke være noe igjen til profitt til eierne. Da vil barnehagelovens krav om at «offentlige midler og foreldrebetaling kommer barna til gode» være oppfylt.

På den andre siden vil en slik politikk ikke oppfylle barnehagelovens bestemmelse om at eierne har «rett til et rimelig utbytte», og det er staten og ikke kommunen som bestemmer hvordan tilskuddene skal beregnes. Det illustrerer både hvor selvmotsigende ulike bestemmelser i loven er, og at det er vanskelig for kommunene alene å kvitte seg med kommersielle barnehager under dagens lovverk.

Etter dette er det to konklusjoner som synes åpenbare:

- a. Kommunene kan selv stå for utbygging av barnehager, og kan nekte tilskudd til kommersielle drivere dersom lovens krav om barnehageplass til alle barn allerede dermed er oppfylt.
- b. Dersom man ønsker å nekte nye kommersielle barnehager, men åpne for nye ideelle, må barnehageloven endres.

På kommunalt nivå blir neste trinn å se hvordan rådmannen tenker seg å følge opp føringene i ordførerens konklusjon i sitt svar på interpellasjonen fra SV og Rødt. Ottervik konkluderte slik:

«Ordføreren vil derfor be rådmannen komme med en sak hvor det er utredet hvilke type vilkår som kan og er hensiktsmessig å stille, etter at lovlighetskontroll fra fylkesmannen er behandlet, samt det er tydeliggjort hvilke føringer og begrensninger staten gir på området.»

Kanskje er det ikke grunn til å ha alt for store forventninger? Et noenlunde tilsvarende vedtak ble nemlig gjort i bystyret allerede i 2011:

«Bystyret ber rådmannen se på hvordan det kan innarbeides rutiner for at private barnehager årlig skal rapportere inn dokumentasjon på følgende etter fast modell fra 2012:

- a) At lønns- og arbeidsvilkår er lik eller bedre enn av til enhver tid gjeldende landsomfattende tariffavtale, eller det som er normalt for vedkommende sted og yrke.
- b) At det er inngått pensjonsavtaler for barnehagens ansatte. Pensjonsalder for ansatte i kommunale barnehager skal være veiledende.
- c) Samtlige ansattes utdanning og hvilken stilling de fyller i barnehagen.
- d) Den enkeltes barnehagens bemanningsnorm i forhold til antall barn. Bystyret ber rådmannen utarbeide et rapporteringsskjema for dette. Skjemaet må utarbeides på en sann måte at de overstående punktene enkelt kan fylles ut og blir sammenlignbare mellom private og kommunale barnehager.»²⁶

Kommunerevisjonen i Trondheim leverte i januar 2017 en rapport²⁷ hvor man hadde undersøkt om utbetalte tilskudd til private barnehager er riktig behandlet, og om Trondheim kommune har ført tilsyn med de private barnehagenes rapportering. Fra rapportens konklusjoner fremgår det at

«Følgende avvik og svakheter er avdekket:

- *Få av de planlagte kontrollene er blitt utført*
- *Enkelte barnehager ikke har levert regnskap, revisjonsberetninger og bekreftelse fra regnskapskyndig person i 2015*
- *Det er ikke gjort årlige vurderinger av om barnehagene har et overskudd utover det som antas å være rimelig*
- *Trondheim kommune har ikke etterprøvd transaksjoner med nærstående parter, og kan derfor ikke bekrefte at slike transaksjoner er innenfor loven*
- *Kommunen har ikke i tilstrekkelig grad ivaretatt tilsyn med barnehagenes bemanning. Det er ikke foretatt konkrete sammenligninger av personalkostnadene per heltidsplass mellom kommunale og private barnehager.»*

Det gjenstår å se hvordan administrasjonen følger opp bystyrets vedtak i denne omgang.

6.2 Lite privat helse og omsorg i Trondheim

I Trondheim er det i dag ingen private sykehjem. Også hjemmesykepleie og hjemmetjenester drives av kommunen selv. Kjøp av tjenester innen helse og omsorg (for ca 400 mill kr i 2016) foregår innenfor feltene Brukerstyrt Personlig Assistanse (BPA), rusomsorg, fysio-/ergoterapi og rehabilitering.

²⁶ Bystyrevedtak 75/11, punkt 7

²⁷ Rapport 1/2017-R Tilskudd til private barnehager

7 Tromsø

Tromsø er Nord-Norges største kommune, med et folketall på 74 541 pr 31.12.2016. I 2016 kjøpte Tromsø kommune velferdstjenester fra private for til sammen 511 mill kr. Det utgjorde 9,6 % av det totale driftsbudsjettet på vel 5,3 mrd kr.

Også i Tromsø er det overføringene til private barnehager som utgjør den største andelen av kjøpene fra private. I 2016 kjøpte man barnehagetjenester for 374 mill kr. Helse og omsorg stod for mesteparten av det øvrige – ca 136 mill kr. Det ble kjøpt private barnevernstjenester for drøyt 1 mill kr i 2016.

I bystyret i Tromsø er det 43 representanter. Etter valget i 2015 ble det rødgrønt flertall i Tromsø bystyre. Partiene AP (13), Rødt (6) og SV (4) fikk 23 av representantene, og etablerte et samarbeid (basert på Kystens Hus-erklæringen). I innledningen til erklæringen angis de viktigste målene, styringssignalene og prinsippene for samarbeidet. Der heter det blant annet at man vil:

«Stoppe privatiseringen av Tromsø kommune»

I punktet om Oppvekst og utdanning heter det

«Barnehageutbygging skal skje i kommunal eller ideell regi, og Tromsø kommune skal søke å overta driften av kommersielle barnehager dersom det er mulig. Samarbeidspartiene vil utarbeide kriterier for tildeling av offentlige tilskudd til kommersielle barnehager for å sikre at midlene kommer barna til gode gjennom kvalitet, tilstrekkelig bemanning og akseptable arbeidsvilkår for de ansatte. Samarbeidspartiene vil søke å fremskynde den nasjonalt vedtatte bemanningsnormen for barnehager i Tromsø. Samarbeidspartiene skal jobbe for å innføre to opptak i året, og på sikt gjennomføre løpende opptak til barnehagen.»

I punktet om Helse slås det blant annet fast at

*«Samarbeidspartiene vil bruke sterke offentlige fellesskapsløsninger preget av tillit, kvalitet og effektiv organisering og tett samarbeid mellom ansatte og ledelse.
... Samarbeidspartiene mener at helse- og omsorgssektoren i fremtiden vil være avhengig av et sterkere samarbeid med frivillig sektor og ideelle aktører. Samarbeidspartiene vil derfor arbeide for å styrke kontakten med disse.»*

I punktet om Arbeidsgiverpolitikk heter det

«Vår grunnleggende holdning er at ansatte skal vises tillit, tas med på råd, verdsettes og få gode utviklingsmuligheter. Trivsel og arbeidsglede kommer alltid innbyggerne til gode.»

Ved konkurranseutsetting blir de ansattes lønns- og arbeidsvilkår satt under press. Vi vil derfor stanse alle privatiseringsprosjekter, og rekommunalisere tjenestene der det er mulig.»

7.1 Tok over etter et privatiseringskåt H/Frp/V-byråd

Under det tidligere H/Frp/V-byrådet ble det lagt til rette for en omfattende privatisering av oppgaver i Tromsø kommune. I juni 2012 ga det borgerlige flertallet i kommunestyret byrådet en blanko-fullmakt til å privatisere all kommunal virksomhet begrenset av at hver kontraktssum ikke oversteg 75 mill kr pr år. Kommunestyret skulle bare få en årlig orientering om hvilke privatiseringer som var gjennomført. Innenfor denne fullmakten kunne man f.eks. privatisere hel Bydriftsavdelingen og alle sykehjem. Selv om det tok noe tid før man kom skikkelig i gang, var det innen høsten 2015 gjennomført flere privatiseringsvedtak:

- Kontrakt med ISS om privatisering av deler av det kommunale renholdet
- Kontrakt med ISS om å privatisere kommunens storkjøkken
- Fireårige, uoppsigelig kontrakter med Privat Omsorg AS og Tromsø Private omsorgstjeneste AS, fra 01.09.2015-01-09.2019, om privatisering av hjemmetjenestene i deler av kommunen
- Forberedelser av anbudskonkurranse om innhenting av avfall fra kommunale institusjoner. (Det nye flertallet stoppet dette før anbudene ble utlyst.)

7.2 Privatisering av renholdstjenester ble stoppet

Like etter valget i 2015, men før det nye flertallet overtok, inngikk det da borgerlige byrådet en avtale med ISS om å privatisere deler av renholdet i kommunen (Område 4 med 58 kommunale renholdere). Noe av det første det nye flertallet gjorde etter at de overtok, var å sørge for at kontrakten med ISS ble terminert før den var kommet i gang. Man inngikk et forlik, hvor ISS ble godtgjort med 1,45 mill kr for å trekke seg fra avtalen. Privatiseringen ble avlyst og de kommunale renholderne beholdt jobbene sine.

7.3 Hjemmetjenestene skal rekommunaliseres

Samarbeidspartiene har bestemt at de privatiserte hjemmetjenestene skal rekommunaliseres når kontraktene med de to selskapene utløper. Dette har skapt store bølger i den kommunale offentligheten, og med avisa Nordlys i spissen har

det foregått en kampanje mot «et ideologisk forblindet bystyreflertall» som vil frata innbyggerne valgfrihet og mangfold i hjemmetjenestene.

I realiteten er det argumentene om valgfrihet og mangfold som først og fremst er ideologisk basert. Innholdet i, og omfanget av, de hjemmetjenestene den enkelte bruker får defineres av et kommunalt tildelingskontor. Brukeren får så den hjelp og det antall timer som blir tildelt, helt uavhengig av om hjelpen kommer fra kommunalt ansatte eller kommersielle selskaper. Man kan «velge firmamerke» på uniformen til den som kommer, og ikke så mye annet.

I et samfunnsmessig perspektiv er det viktig at brukerne får den hjelpen de trenger, men på en måte som styrker dere selvhjelpsevne mest mulig. Man må anta at alle har et ønske om å klare seg selv så langt råd er, og hjelp og tiltak bør utformes slik at det bidrar til økt selvhjelpsevne. En slik strategi faller sammen med kommunens interesse i å holde kostnadene til hjemmehjelptjenester under kontroll. En kommersiell aktør har på sin side en klar egeninteresse i at brukerne får tildelt flest mulig timer. Energien kan brukes mot tildelingskontoret for å få flere timer, og ikke mot brukeren for å redusere hjelpebehovet.

Hjemmetjenester kan i noen tilfeller være til brukere med svært komplekse og krevende behov. Kommunen kan trekke på sin samlede kompetanse og ressurser innen helsesektoren, som private, kommersielle aktører mangler. Det er også problematisk at taushetsbelagte journaler kan havne i feil hender i et system med flere, konkurrerende aktører.

Det finnes med andre ord mange gode grunner til at helse- og omsorgstjenester passer best i et offentlig, demokratisk styrt system, og ikke i et marked.

7.4 Barnehagepolitikken er det vanskeligere å snu

Også i Tromsø er det de private barnehagene som dominerer. 56 % av plassene finnes i private barnehager, men mange av disse (flertallet?) er ideelle. Av 53 private barnehager eier de fire store barnehagekonsernene 10 barnehager i Tromsø kommune. (Norlandia 6, Læringsverkstedet 2 og FUS/Trygge barnehager 2). I 2011 var 52 % av plassene i private barnehager.

Mens det i Kystens Hus-erklæringen ble satt som mål at kommunen skulle overta kommersielle barnehager, er det de kommersielle som kjøper opp ideelle. Både FUS og Læringsverkstedet kjøpte opp en ideell barnehage hver i 2015. Denne trenden, at kommersielle kjøper opp ideelle, er det vanskelig å ha en politikk som hindrer. Det er en handel mellom to selvstendige, ikke-offentlige aktører, og i prinsippet har de full frihet til å bestemme kjøp og salg. De kommersielle konsernene kjøper for å oppnå mer profitt, mens kommunen i beste fall får de samme kostnadene.

Finansieringssystemet gjør det også vanskeligere å bremse eller redusere andelen kommersielle barnehager og barnehagekjeder. Med dagens regelverk har de som er godkjent og har fått tilskudd en gang, i prinsippet fått en evigvarende rett til

offentlige tilskudd (og dermed sugerør i de offentlige kassene). De private barnehagene står hele tiden fritt til å rekruttere barn nok til å fylle opp alle de plasser de har fått driftstilskudd til. Dersom det i en periode, eller et område blir nedgang i antall barn og behovet for plasser, er det kommunen som må tilpasse seg og legge ned avdelinger. Dette var situasjonen i områder i Tromsø i 2016, hvor det ble lagt ned avdelinger i to kommunale barnehager.

Regjeringen gjorde i 2016 en regelendring i forskriften for beregning av tilskudd til de private barnehagene. Tidligere kunne en kommune holde de 25 % dyreste barnehagene sine utenfor beregningen av gjennomsnittlig kostnad pr plass i kommunens egen barnehagedrift. Det er denne beregnede satsen som ligger til grunn for tilskuddet til private barnehager.

I kommuner hvor det i enkelte (usentrale) områder ikke er grunnlag for en normal, stor barnehage, men hvor politikerne likevel oppretter en liten, kommunal barnehage, blir kostnadene pr plass høye. I Tromsø kommune finnes det «distriktsbarnehager» av denne typen, og det tidligere regelverket tok høyde for dette. Fra 2016 ble kommunene pålagt å legge kostnadene i alle egne barnehager til grunn for beregningen. Resultatet ble en høyere overføring til de private, uten at deres kostnadsbilde hadde endret seg overhodet. For Tromsøs del medførte dette en ekstrautgift på 11 mill kr i 2016.

Nå viser Tromsø kommunes beregninger²⁸ at det blir behov for flere barnehager frem mot 2019. Det handlingsrommet som er igjen for politikerne er å sørge for at denne utbyggingen skjer i kommunal regi, i tråd med målsettingen i Kystens Hus-erklæringen. Selv om det ikke foreligger noen rettslig avklaring, er det tvilsomt om man med dagens barnehagelov kan utestenge kommersielle aktører fordi de er kommersielle.

²⁸ Økonomirapport 1-2017, Tromsø kommune

8 Bodø

Bodø er Nord-Norges nest største kommune, med et folketall pr. 31.12.2016 på 51 022. Bodø kommune kjøpte velferdstjenester fra private i 2016 for totalt kr. 294 mill kroner. Det utgjorde 8,8 % av kommunens totale driftsbudsjett på 3,8 mrd kr.

Som i de andre kommunene vi har sett på, var mesteparten av kjøpene fra private til private barnehageplasser – til sammen 231 mill kr. Det ble kjøpt inn helse og omsorgstjenester for ca 70 mill kr. – blant annet noen private sykehjemsplasser og behandlingsplasser innen rus og psykiatri. Deler av disse kjøpene er fra ideelle aktører (som Kirkens Bymisjon og Frelsesarmeen innen rusomsorgen), men vi har ikke fått tilgang til hvordan den totale fordelingen er mellom kommersielle og ideelle.

I bystyret i Bodø er det 39 representanter. Også her ble det rødgrønt flertall og maktskifte etter valget i 2015. Da fikk partiene AP (12), Rødt (4), SV (2), MDG (1) og SP (1) til sammen 20 av de 39 plassene i kommunestyret. Etter valget laget de fem partiene en samarbeidsavtale for perioden 2015-19, og i avtalen er det blant annet slått fast at det politiske samarbeidet skal bygge på

*«... at det er uaktuelt å konkurransutsette eller privatisere noen av kommunens tjenester.
... Nye tjenestetilbud for kommunale tjenester skal skje i kommunal regi»*

8.1 Strid om barnehagepolitikken

I Bodø er 59 prosent av barnehagene / barnehageplassene private. I 2011 var andelen 55 %. Før valget fremmet Rødt en interpellasjon i kommunestyret om at det heretter ikke bør gis støtte til flere private barnehager. Den gang uttrykte alle de fem samarbeids-partiene støtte til dette.

I tiden etter valget har lite skjedd i den praktiske politikken overfor kommersielle barnehager. Rødt fremmet derfor i juni 2017 følgende forslag til behandling i kommunestyret:

- «1. Kommunen og ideelle virksomheter skal stå for drift av alle nye barnehager i Bodø.
2. Private barnehager må ha en voksentetthet som minimum er på nivå ned vedtatt bemanningsnorm i Bodø kommune.
3. De ansatte i private barnehager må ha lønns- og arbeidsvilkår som minimum tilsvarer kommunalt ansatte.

4. Bystyret ber om å få en sak som utreder at barnehagebarn i både private og kommunale barnehager skal ha en voksentetthet gjeldene for småbarn frem til fylte 3 år.

5. Bodø kommune fører tilsyn med alle barnehager en gang i året. Det skal legges vekt på sikkerhet, bemanning, størrelse og kvalitet på lekeareal, og økonomi. Alle barnehager skal årlig sende skriftlig rapport til barnehagekontoret med tallfesting av disse elementene.»

I samarbeidsavtalen er det slått fast at samarbeidspartiene skal drøfte saker seg imellom før de kommer til behandling i komite- og bystyremøter. I komiteen for Oppvekst og kultur vedtok det rødgrønne flertallet (AP, SV og Rødt) følgende innstilling til bystyremøtet 15. juni 2017:

«Alle nye barnehager i Bodø skal eies og drives av Bodø kommune».

Dette fikk direktøren i PBL, Arild Olsen, til å uttale til nettstedet barnehage.no:

«Jeg har til nå opplevd Bodø som en barnehageby. Men hvis dette forslaget får flertall i bystyret, sitter vi i PBL med hovedkontoret i en by hvor vi føler oss uønsket.»

Under behandlingen i Bodø bystyre 15.06.2017 fikk de rødgrønne samarbeidspartiene flertall for følgende formulering:

«Alle nye barnehager som får tilsagn skal innenfor gjeldende lov og regelverk driftes av kommunen eller ideelle virksomheter».

Etter valget i 2015 har Bodø kommune vedtatt bygd to nye kommunale barnehager, mens det ikke er gitt tilsagn om tilskudd til nye, kommersielle aktører.

8.2 Re-kommunalisering og mer politisk styring

Det nye flertallet i Bodø kommune har vedtatt å re-kommunalisere deler av renholdstjenestene, som tidligere har vært satt ut til private. Men politikken er her ikke helt konsistent. Våren 2017 ble renhold av et antall barnehager lagt ut på åpent anbud.

Det pågår også en diskusjon om å opprette en kommunal vikarpool, for slik å redusere innleie fra private bemanningsbyråer. Så langt har AP motsatt seg dette, og ment at et arbeid for å styrke heltidskulturen i kommunen er det beste tiltaket mot innleie fra bemanningsselskapene. Motargumentet er at en vellykket heltidsstrategi nettopp forutsetter en kommunal vikarpool.

Som i mange andre kommuner har en del av privatiseringen av politikken skjedd ved å flytte områder / drift ut i kommunale foretak – KF-er. På denne måten kan

viktige ansvarsområder «fristilles» fra løpende, politiske styring og kontroll. I samarbeidsavtalen mellom flertallspartiene i Bodø kommune heter det

«Partene er enige om at rådmannen bes gjøre en gjennomgang og vurdering av hva som anses som en hensiktsmessig organisering og oppfølging av de kommunale foretakene, med den hensikt å sikre gode, demokratiske prosesser og samtidig en effektiv drift. I denne sammenheng vurderes også alternative organisasjonsformer til KFene.»

På kommunens hjemmesider kan vi nå lese at

«Bodø bystyre vedtok 16. juni 2016 å avvikle Bodø kommunale eiendommer KF og tilbakeføre eiendomsforetaket til Rådmannen fra 01.01.2017 (sak PS 16/89).»

Bodø kommune eier tre andre KF-er; - Bodø Havn KF, Stormen Konserthus KF og Bodø Spektrum KF (idretts- kultur- og opplevelsessenter med flerbrukshaller, badeland, mm.). For disse tre er det så langt ikke fremmet forslag om alternative organisasjonsformer.

9 utfordringer fremover

På veien mot profittfri velferd kreves det både kommunale og nasjonale vedtak, politiske prioriteringer og i noen sammenhenger lovendringer. En punktvis oppsummering av de viktigste konklusjonene fra de politikkomleggingene som er gjort i storbyene med rødgrønt flertall kan se slik ut:

- Kommunene har frihet til selv å bygge ut og drive både barnehager og helse- og omsorgstilbud. Det er en effektiv måte å stenge de kommersielle aktørene ute og sikre at skattekreftene går til velferd og ikke profitt.
- Dersom man skal stenge profittmulighetene i private barnehager, vil en endring av barnehageloven være det mest effektive tiltaket. En lov mot profitt i private barnehager, på linje med loven mot profitt i skolen, vil også åpne for at kun kommunale og ideelle barnehager kan prioriteres.
- Innenfor dagens lovverk bør det åpnes for at krav til ansattes lønns- og arbeidsvilkår, til pedagog- og bemanningsnormer, og til regler for tilskudd til private barnehager som sikrer at kun reelle utgifter til driften dekkes, gjøre at det ikke er noe igjen til profitt.
- Innenfor dagens lovverk for offentlige anskaffelser kan ideelle aktører prioriteres innenfor velferdssektoren dersom aktiviteten organiseres i tråd med reglene for såkalt «utvidet egenregi». Innenfor helse- og omsorgssektoren kan ideelle prioriteres dersom det er snakk om offentlig myndighetsutøvelse (barnevern og sykehjem).
- Handlingsrommet for å prioritere ideelle innenfor velferdssektoren må klargjøres gjennom forskrifter og veiledere fra nasjonale myndigheter.

