

Kvittering på innsendt svar på Høring - NOU 2024:17 Kommersielle og ideelle aktørers rolle i fellesskapets velferdstjenester

Saksnummer: 24/868

Sak: Høring - NOU 2024:17 Kommersielle og ideelle aktørers rolle i fellesskapets velferdstjenester

Levert: 19.12.2024 16:40

Svarstype: Med merknader

Jeg svarte som: Arbeidsgiverorganisasjon

Avsender: PBL (Private Barnehagers Landsforbund)

Kontaktperson: Marius Iversen

Kontakt e-post: marius@pbl.no

Hørings svar fra PBL - NOU 2024:17 Kommersielle og ideelle aktørers rolle i fellesskapets velferdstjenester

PBL (Private Barnehagers Landsforbund) er Norges største interesse- og arbeidsgiverorganisasjon for private barnehager, stiftet i 1993.

PBL har om lag 1.900 private medlemsbarnehager og representerer et stort mangfold av barnehager. Vi har medlemsbarnehager i 213 kommuner.

PBLs medlemmer er ulike i eierskap, størrelse og innhold. Vi jobber hver dag for å øke verdiskapningen i medlemsbarnehagene, til beste for barn, foreldre, ansatte, eiere og samfunnet for øvrig.

PBL takker for muligheten til å avgi hørings svar til *NOU 2024:17 Kommersielle og ideelle aktørers rolle i fellesskapets velferdstjenester*. Vi kommenterer utredningen på bakgrunn av vårt ståsted i barnehagesektoren, og har naturlig nok hatt et særlig blikk på de delene av utredningen som omhandler barnehager og barnehagesektoren spesielt.

Innledningsvis vil PBL påpeke at vi er sterkt kritiske til mandatet som lå til grunn for utvalgets arbeid med utredningen. I bakgrunnen til mandatet står det blant annet:

«Legitimiteten til den norske velferdsmodellen hviler på at skattepengene kommer fellesskapet til gode i form av gode velferdsytelser til innbyggerne, og ikke ender opp hos kommersielle aktører.» (side 18)

PBL og våre medlemmer er opptatt av at skattepengene, i tillegg til foreldrebetalingen, brukes til å levere gode barnehager. Mandatet har et uklart premiss om at det ikke leveres kvalitativt gode nok tjenester ved bruk av private aktører, fordi disse har et økonomisk formål. Det er både empirisk og teoretisk feil, og bidrar til at Støstad-utvalget dessverre ikke klarer å analysere barnehagesektoren nyansert, og med en tilstrekkelig bred faglig tilnærming, slik vi burde kunne forvente.

Selve formålet til mandatet, er også uheldig fordi det ikke legger opp til å utrede

hvorvidt utfasing av kommersielle er hensiktsmessig. I stedet for er konklusjonen gitt på forhånd:

«Formålet med utvalget er å utrede hvordan kommersiell drift kan utfases i ulike skattefinansierte velferdstjenester» (side 18)

Et mer nøytralt mandat burde utredet hvordan skattefinansierte velferdstjenester bør organiseres, for å legge til rette for at samfunnet får flest mulig og best mulig tjenester for de ressursene som brukes i de respektive sektorene. Et slikt utvalg kunne utredet hvilke aktørtyper og eierformer som er hensiktsmessig i forskjellige sektorer for å fremme kvalitet for brukerne, samtidig som lik tilgang til ulike tjenester ivaretas.

Mandatets problem, og følgende det får, er etter PBLs syn godt beskrevet i særmerknad av utvalgets mindretall, Ragnhild Finden og Nils-Ola Widme. Dette mindretallet skriver blant annet:

«Det bemerkelsesverdige er at denne metoden – politisk ladet premiss=politisk ladet konklusjon – går igjen i så og si alle vurderinger, gjennom hele dokumentet.» (side 384)

I Utvalgets kapittel 16, «Avsluttende refleksjoner og budskap», gis det en beskrivelse av barnehageforlikets virkninger som ikke er dekkende. Verken beskrivelsene av hvordan sektoren har utviklet seg eller hvilke følger det har hatt for politisk og juridisk regulering av sektoren, har en faglig tilnærming. Det er for eksempel ingen drøftelse av hvordan fjerning av fri etableringsrett, kombinert med lavere tilskudd til private barnehager kan ha fremskyndet veksten av større kjeder, noe som dermed må sees på som en bevisst og ønsket politikk. Utvalgets flertall hevder blant annet at barnehageforliket er et eksempel:

«(...) der de offentlige myndighetene gir fra seg styringsvirkemidler for omfang og innretningen av tilbudet, gir så stor grad av uønskede bivirkninger at disse styringsbegrensningene blir reversert.» (side 375)

En helhetlig forklaring på hva disse uheldige bivirkningene er, gis ikke. Tvert om beskrives private aktører som noe som nærmest er ute av kontroll, og at myndighetene må løpe etter og innføre strengere reguleringer. Det er riktig at barnehagesektoren har blitt strengere regulert de siste årene, men flertallet i utvalget drøfter ikke fordeler og ulemper ved dette på en dekkende måte.

Slike mangelfulle trekk ved flertallets analyser forsterkes også av en ensidig vektlegging av at private aktørs fortjenestemål kan være på kollisjonskurs med samfunnets mål om god velferd, i dette tilfelle full barnehagedekning med mangfold og kvalitet til lavest mulig pris for skattebetalerne.

Ved å legge til grunn at fortjenestemotivet er uforenelig med samfunnets mål blir flertallets analyse av barnehagesektoren svært mangelfull. Fra et samfunnsmessig perspektiv var formålet med å slippe til private aktører i barnehagesektoren, blant annet å skaffe full barnehagedekning. Myndighetene har, motsatt av hva flertallet hevder, tatt i bruk et egnet styringsvirkemiddel – en blanding av eide og selveiende private og kommunale aktører – for å nå et samfunnsmessig mål. Utvalgets flertall beskriver bruk av private i den offentlig finansierte velferden som risikofylt fordi det kan fremme en todeling av sektoren. Mindretallets særmerknad beskriver dette bedre ved å forklare hvordan offentlig finansiering kombinert med valgfrihet og ulike leverandører, er en bedre styringsform for å hindre todeling i velferden.

I barnehagesektoren sikrer makspris og moderasjonsordninger for familier med lav inntekt, lik tilgang, og reell valgfrihet, til tjenestene. Samtidig sikrer bruk av ulike

private aktører et stort mangfold som brukerne kan velge mellom.

Barnehagesektoren er organisert som en offentlig velferdstjeneste for å sikre likhet, men vi har samtidig ivarettatt valgfriheten, som fremmes av at ulike aktører kan få levere barnehagetjenester. Det er svært uheldig at Støstad-utvalgets flertall ikke erkjenner dette i tilstrekkelig grad.

Valgfrihet og kvalitet

I utvalgets mandat heter det at det skal utredes tre ulike referansemodeller.

De tre modellene innebærer henholdsvis drift i offentlig egenregi, offentlig og ideell drift, og til slutt både offentlig, ideell og kommersiell drift, men med strengere og bedre regulering av kommersielle leverandører.

Tanken om å regulere «strengere og bedre» ville ikke med nødvendighet være feiltenkt, særlig om det var «bedre regulert», som var vektlagt. Hensiktsmessig regulering av barnehagesektoren er noen PBL er tilhenger av, men hvilke premisser som legges til grunn for «strengere og bedre reguleringer», er avgjørende.

Det at barnehage er tatt ut av det normale markedet, og slik sett kan anses som en del av de offentlig finansierte velferdstjenestene, bør ikke forlede til en konklusjon om at det kun er offentlig regulering som kan sikre at private barnehager leverer barnetilbud med tilfredsstillende kvalitet til både barnefamilier og ansatte.

Utvalgets analyse av velferdssektorene bygger på en grunnleggende modell hvor tjenestene som omtales har tre særtrekk: De dekker basisbehov, brukerne er sårbare og tjeneste er komplekse. Denne modellen kan kritiseres i seg selv. For eksempel er det begrenset hvor sårbare brukerne er, i alle fall i barnehagesektoren.

Det er imidlertid ikke bare selve modellen som kan kritiseres. Utvalget trekker flere *slutninger ut ifra modellen*, som er problematiske og mangler faglig belegg. Det er for eksempel ikke riktig å slutte fra at brukeren er sårbar til at det er «krevende å foreta gode valg». Det er riktignok en barriere for barnefamilier å skifte barnehage, men nettopp det at brukeren (barnet) er sårbart, og at tjenesten dekker et basisbehov for familien, tilsier at et mangfold av aktører og valgfrihet kan bøte på den eventuelle sårbarheten til brukeren.

Utvalgets flertall har gjennomgående et svakt brukerperspektiv. Det er kritikkverdig all den tid tjenestene er betalt av brukerne gjennom skatt og lave egenandeler. Vi kan ikke se at utvalget har fulgt opp mandatet tilstrekkelig på dette punktet:

«Det forutsettes at utvalget gjennomfører en bred analyse som omfatter konsekvenser for statlige og kommunale myndigheter som har et lovpålagt ansvar for tjenestene, for innbyggerne og brukerne av tjenestene» (side 18-19)

Utvalget benytter sin grunnleggende modell til å forklare at leverandør av velferdstjenestene, ifølge utvalget, har et kunnskapsovertak, eller at informasjonen er såkalt asymmetrisk. Utvalget toner riktignok kunnskapsovertaket ned i barnehagesektoren ved å henvise til at barnefamiliene bruker tjenesten over flere år og får innsyn ved henting og levering. PBL støtter seg grunnleggende sett til særmerknedens drøftelse av hvordan kunnskapsovertaket virker. I særmerknedens fremheves en mer nøytral analyse av hva kunnskapsovertak er, og hvilke følger det bør ha for styring:

«De fleste foreldre kan ikke de pedagogiske prinsippene som anvendes overfor barna deres verken i barnehage eller skole, (...) Grunnlaget for at vi som samfunn kan bruke offentlig regulerte og finansierte velferdstjenester som virkemiddel for å sikre likhet og likeverd, er at vi har fagekspertiser som er så mange og så dyktige at

de i sum kan sikre at alle med samme behov faktisk kan få et likt tilbud med fastsatt kvalitet. Kunnskapsovertaket er fundamentet for tjenesten. Den andre feilen flertallet gjør, er at denne selvfølgen gjøres til et styringsproblem. Feilen blir grov når det i tillegg hevdes gjennom utredningen at private bedrifter kan bruke kunnskapsovertaket til å mele sin økonomiske kake.» (side 390)

Kunnskapsovertak er altså grunnleggende i alle tjenester. Kunnskapsovertak kan likevel misbrukes. For barnehagesektoren virker kunnskapsovertak mindre problematisk fordi tjenesten som leveres har begrenset etterspørsel. Det er ikke ubegrenset etterspørsel etter barnehage, slik det kan være for andre tjenester. Det begrenser barnehagenes mulighet til å misbruke kunnskapsovertak til mersalg.

Valgfriheten er også med å begrense muligheten til å misbruke kunnskapsovertaket. Valgfriheten gir aktørene et incentiv til å levere gode tilbud, både til familier og ansatte, for å bli valgt. Denne valgfriheten kan også være til nytte i mer grisgrendte strøk. Hvis bruker er tilstrekkelig misfornøyd, er det vilje til å velge alternativt. Brukerens valgfrihet demper også aktørers kunnskapsovertak ovenfor kommunene, som har et «sørge-for-ansvar». Valgfrihet er et styringsverktøy for kommunen for å sørge for at de barnehagene som leverer best - uavhengig av eierskap - blir valgt. Ved å la ulike aktører få prøve seg, får kommunen og skattebetalerne testet hvilke aktører som leverer tilfredsstillende. Flertallet i utvalget underkjenner denne styringsmekanismen, blant annet ved for ensidig å problematisere brukerundersøkelser i sektoren. Flertallet underkjenner også foreldrenes evner til å ta kvalifiserte valg:

Barnehagene kan utnytte dette kunnskapsovertaket ved å vektlegge synlige forhold de vet foreldre verdsetter, som oppholdstider, utstyr og mat. Andre mindre synlige forhold, som støtte til barns språk og læring, kan vektlegges mindre uten at foreldre enkelt kan observere det. (side 141)

I tillegg til å underkjenne foreldrenes evner til å ta gode valg på vegne av sine barn, undervurderes motivasjonen til private barnehager. Private barnehager ønsker som profesjon nettopp å støtte opp om barns språk og læring. Om flertallet i utvalget likevel skulle ha rett i sin vurdering av private aktørers incentiver, er løsningen deres ikke tilfredsstillende. Det er på ingen måte en garanti for at kommunal drift, og vesentlig svekket valgfrihet, sikrer sårbare barn bedre kvalitet.

Beskrivelsen av barnehagesektoren

Kapittel 8 i Støstad-utvalget beskriver barnehagesektoren mindre ensidig negativt enn andre sektorer, blant annet fordi mangfoldet i sektoren anerkjennes. Samtidig skjemmes utredningen av at beskrivelsene og analysene i kapittel 8 ikke henger sammen med blant annet beskrivelsene i kapittel 16. Vi vil derfor minne om noen helt sentrale momenter ved private barnehager i Norge i dag:

Om lag halvparten av barnehagene i Norge er private. Siden barnehageforliket i 2003 har private barnehager vært avgjørende for kapasiteten, kvaliteten og mangfoldet i barnehagesektoren. Det er de fortsatt. Private barnehager har, særlig i tiden etter forliket, også bidratt til:

- Minst like god kvalitet som kommunale barnehager, til en betydelig lavere kostnad for fellesskapet.
- En sektor med ordnede lønns- og arbeidsvilkår – mer enn 95 prosent av private barnehager har tariffavtale.
- Systematisk mer fornøyde foreldre.

- Systematisk lavere sykefravær.
- Stort mangfold å velge i for foreldre og ansatte – tre av fire profilbarnehager er private.
- Likestilling, yrkesdeltakelse og kvinnelige gründere.

Kvalitet i barnehagene

Flertallet i utvalget skriver om utfordringene med å måle kvalitet i barnehagesektoren. Måling av kvalitet oppfattes å være en vanskelig øvelse. Ulike foreldreundersøkelser viser gode resultater både i kommunale og private barnehager. Verdien av disse undersøkelsene kan variere, men det kan heller ikke avskrives i den grad flertallet i utvalget gjør ved å blant annet underminere brukernes svar. Tvert om burde utvalget i større grad drøftet hvordan mangfoldet i sektoren, og alternative pedagogiske retninger, kan bidra til å fremme kvalitet.

Utvalget skriver om ulike mulige virkninger som eierformer kan ha på kvaliteten:

«Det kan også være en risiko for at barnehager lar kostnadsbesparelser gå utover kvaliteten eller overdriver barnas ressursbehov, for å lette arbeidet i barnehagen eller øke lønnsomheten, jf. omtale av kunnskap om virkninger av ulike tilbydere i avsnitt 8.5. Motsatt kan barnehagene ha et insentiv for å levere høy kvalitet for å sikre nok søkere over lengre tid.» (side 141)

Å sikre likeverdig og høy kvalitet i alle barnehager er regjeringens mål. Dette målet har regjeringen bred politisk og faglig støtte for. Utvalget klarer ikke å sannsynliggjøre at avkommersialisering og offentlig egenregi, med eller uten bruk av ideelle, vil føre til bedre kvalitet i barnehagesektoren. At det er vanskelig å måle kvalitet kan ikke brukes som et argument mot private barnehager. Snarere burde flertallet i utvalget nevnt de fire kvalitetsbegrepene fra barnehagesektoren og mer om den forskningen som allerede er på dette området.

Skal barnehager levere kvalitet og, over tid, ha mange nok søkere, trengs det rekruttering av personell med tilstrekkelig kompetanse. Et mangfold av private og kommunale barnehager bidrar til flere muligheter for barnehagepedagoger, og andre ansatte, å dyrke sin spesifikke faginteresse, og derigjennom utvikle sin kompetanse. PBL mener dette bidrar til bedre rekruttering og høyere kvalitet i barnehagene.

Politisk styring av sektoren

Utvalgets flertall skriver i ettetid at:

«Vår oppgave har vært å utrede på hvilken måte en utfasing eller strengere og bedre regulering av kommersielle kan gjøres, ikke hvorvidt det bør gjøres» (Dagens Næringsliv 8. september 2024)

Skillet mellom utvalgsarbeid og politiske valg har vært uklart siden utvalget tiltrådte. Utvalgsarbeid skal gjøres i tråd med utredningsinstruksen. Den stiller følgende minimumskrav:

1. Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?
2. Hvilke tiltak er relevante?
3. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?
4. Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?
5. Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?

6. Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Flertallets avgrensning, og snevre inngang til sine konklusjoner, utgjør etter PBLs syn et brudd på denne instruksen.

Beslutningsgrunnlaget for hvordan utfasing, eller strengere regulering kan gjøres, langs alle de tre referansemødelene, er således utilstrekkelig. Utvalget skriver at:

«Referansemødelene er ment som en kunnskapsbasert beslutningsstøtte (referanse) for beslutningstakere.» (side 14).

Den kunnskapsbaserte beslutningsstøtten er ikke god nok. Ulike relevante perspektiver på hvordan barnehagesektoren kan styres, kommer ikke frem. Mindretallets merknad bøter heldigvis på dette. For barnehagesektorens del gir flertallet i utvalget svak beslutningsstøtte langs flere dimensjoner. Konsekvensene av utfasing kan ha store rettslige komplikasjoner. Det synes flertallet å mene at først og fremst er en heft ved de private aktørene. Mindretallet beskriver den utfordringen bedre:

«Desto mer politikken går inn for å forskjellsbehandle uten annen grunn enn et ønske om å gjøre det, desto større blir risikoen.» (side 405)

Flertallet i utvalget skriver at:

«En ønsket utfasing av velferdsleverandører må planlegges godt i forkant, gis tilstrekkelig tid og følges nøye opp, i samråd med berørte parter og instanser. Hvis ikke, risikerer man overgangsproblemer, kvalitetsutfordringer, økte kostnader og svekket politisk legitimitet. Man må også være forberedt på at særlig kommersielle aktører vil utfordre det rettslige grunnlaget for politikken. For å sikre at det opprettholdes et godt tilbud til befolkningen ved utfasing av kommersielle velferdsaktører vil det være behov for å bygge opp og styrke kapasiteten til offentlige eller ideelle aktører. Når det offentlige skal ta tilbake ansvaret for driften, vil dette i mange tilfeller kunne løses gjennom en virksomhetsoverdragelse.» (side 16)

Sentralt i kritikken av flertallet er mangel på analyse av hvilken konsekvens en utfasing av kommersielle kan ha for kapasiteten og tilgangen på variert tilbud av barnehage for brukerne. Barnehagesektoren sliter med store rekrutteringsproblemer. En utfasing av de private barnehagene, eller en strengere regulering som svekker mangfold og/eller fører til nedleggelse av private barnehager, vil svekke rekrutteringen ytterligere.

Flertallet beskriver riktignok at overgangene kan by på store utfordringer, og kan ta tid, men det mangler analyser av at også offentlig egenregi kan skape styringsproblemer. Flertallet har et for unyansert syn på hva politisk styrbarhet innebærer:

«Den politiske styrbarheten med barnehage som en velferdstjeneste vil kunne forbedres om kommunene får bestemme barnehagestrukturen. De samfunnsøkonomiske gevinstene er i hovedsak knyttet til mulige langsiktige positive samfunnseffekter av et bedre tilbud til de mest utsatte barna og en mer effektiv barnehagestruktur, mens kostnadene i hovedsak er knyttet til opplevd tap av valgmuligheter for foreldrene (på kort og lang sikt) og høyere ressursbruk (på kort og lang sikt).» (side 162)

Her har utvalget en for smal definisjon av hva politisk styrbarhet kan innebære. At barnehagesektoren skal være politisk styrt, er et premiss. Sektoren er offentlig finansiert og regulert. Det betyr imidlertid ikke at den politiske styrbarheten økes om

kapasiteten styres sentralt i kommunene. Poenget med makspris og offentlig finansiering er å gi like muligheter til barnefamiliene – ikke å sentralisere makt i kommuneadministrasjonen. Private barnehager kan ikke ta høyere oppholdsbetaling av mer bemidlede familier og tilby gode pedagoger mye bedre lønn enn de får i de kommunale barnehagene, slik at vi får et A- og B-lag. Bedre tilbud til utsatte barn er en politisk prioritering, som ikke er betinget av avkommersialisering.

Den politiske styrbarheten kan snarere svekkes fordi politisk styrt kapasitet er vanskelig, og politiske prioriteringer kan i større grad havne i konflikt med brukerne. Vi risikerer flere konflikter om barnehagestruktur ute i kommunene. I dag kan kommunen støtte seg til et regelverk som er basert på likebehandling dersom noen protesterer mot nødvendig nedleggelse av plasser eller barnehager, uavhengig av eierskap, på grunn av få søkere. Ved offentlig egenregi risikerer vi i større grad at kommuner etablerer store og «effektive» barnehager, som ikke primært reflekterer brukernes behov. Da vil den den samfunnsøkonomiske gevinsten bli negativ fordi barnehagestrukturen blir motsatt av det utvalget antyder. Den blir mindre effektiv, ikke mer effektiv. Slike mulige konsekvenser ved avkommersialisering har dessverre ikke flertallet tatt innover seg.

Det er riktig at det er noe styringskostnader ved bruk av private, men disse vektlegges i alt for stor grad av flertallet, på grunn av feilslutningen om at privates mål om fortjeneste med nødvendighet er i konflikt med samfunnets mål. Utvalget burde drøftet hvordan styringskostnadene i sektoren kan reduseres ved et enklere finansieringssystem, og med en mer profesjonell arbeidsdeling mellom kommunen som leverandør av barnehagetjenester, og kommunen som barnehagemyndighet.

PBL viser ellers til særmerknoten for å understreke hva vi i all hovedsak mener om Støstad-utvalget.

Alle svar må gjennom en manuell godkjenning før de blir synlige på regjeringen.no.