



NOTAT 3 | 2021 FOR VELFERDSSTATEN

AVLYSER VELFERDSTJENESTEUTREDNINGEN DEBATTEN OM VELFERDSPROFITT?

En gjennomgang av utvalgsleder Kåre Hagens fordrøining av Velferdstjenesteutredningens innhold slik at det tjener kommersielle interesser i velferden.

Avlyser Velferdstjenesteutredningen debatten om velferdsprofitt? En gjennomgang av utvalgsleder Kåre Hagens fordreining av Velferdstjenesteutredningens innhold slik at det tjener kommersielle selskaper i velferden.

Hovedforfatter: Cathrine Strindin Amundsen, spesialrådgiver i For velferdsstaten
Utgitt av For velferdsstaten
FV-notat: 03/2021
ISBN: 978-82-92515-27-3
Forsideillustrasjon: For velferdsstaten

Spørsmål om dette notatet kan rettes til:
For velferdsstaten
Torggata 28
0183 Oslo
post@velferdsstaten.no

www.velferdsstaten.no
Oslo, august 2021

Innholdet i dette notatet kan fritt benyttes og siteres, så lenge For velferdsstaten oppgis som kilde og referanse.

Der det kun er opplyst sidetall i fotnotene, er dette henvisning til Velferdstjenesteutvalget, NOU 2020:13 «Private aktører i velferdsstaten».

INNHALDSFORTEGNELSE

Sammendrag.....	4
Innledning.....	6
Velferdstjenesteutvalget, mandatet og mottakelsen av Velferdstjenesteutredningen	8
Hagens påstand 1: Private har vært i velferden siden 1880 og skillet blant de private går mellom seriøse og ikke-seriøse.....	12
Hagens påstand 2: Kommersielle fortrenger ikke ideelle.....	18
Hagens påstand 3: Vi får mer velferd for pengene med en velferdsmiks	23
Hagens påstand 4: Utvalget har gjennomanalysert de private aktørenes økonomi og internhandel, og penger bevilget til velferdsproduksjon kommer fram til velferdsproduksjon.....	27
Hagens påstand 5: Det er ikke skattebetalernes penger som er i omløp ved salg av barnehager	32
Hagens påstand 6: Utvalget har gjennomanalysert lønns- og arbeidsforhold og finner ikke sosial dumping-strategier.....	34
Avslutning	41
Kilder og videre lesning	42

SAMMENDRAG

Etter mange år med debatt om velferdsprofitt, markedsretting og kommersialisering av velferden, vedtok Stortinget enstemmig i 2018 at et offentlig utvalg skulle granske private aktører i velferdsstaten. Jobben som utvalgsleder ble gitt til statsviter, og leder for Senter for velferds- og arbeidslivsforskning ved OsloMet, professor Kåre Hagen. Utvalgets utredning (NOU 2020:13) ble lagt frem 1. desember 2020.

For velferdsstaten har skrevet dette notatet fordi vi håper at det kan bidra til at Velferdstjenesteutvalget blir vurdert og lest på utredningens egne premisser. Vi har sammenlignet utvalgsleder Kåre Hagens uttalelser i ulike offentlige opptredener, med hva som faktisk står i utredningen. Dette er nødvendig fordi det er gjennomgående i Kåre Hagen sine presentasjoner at han frigjør seg fra utvalgets faktiske utredning. I motsetning til hva man kan få inntrykk av ved å lytte til utvalgslederens påstander, gir Velferdstjenesteutvalget ikke grunnlag for å avlyse kritisk debatt om velferdsprofitt og kommersialisering av velferdstjenestene. Tvert imot gir utredningen et grunnlag for videre kritikk. Helt siden fremleggelsen har høyresiden og kommersielle aktører forsøkt å undergrave utredningens innhold, for dermed å avlyse debatten om velferdsprofitt. Oppsiktsvekkende nok har altså utvalgsleder Kåre Hagen spilt en sentral rolle i dette.

Hagens påstand 1 er at private har vært i velferden siden 1880 og at skillet blant de private velferdsaktørene går mellom seriøse og ikke seriøse. I Stortingets arbeid og i Velferdstjenesteutvalgets mandat, skilles det mellom ideelle aktører uten profittmotiv og kommersielle aktører med profittmotiv. Hagen underspiller dette viktige skillet ved å fokusere på «seriøse og useriøse». Hagen avviser velferdsprofittdebatten med et utsagn om at private aktører har vært i velferden siden 1880, og bidrar dermed til en fortelling om at dagens tilstedeværelse av kommersielle aktører er del av en historisk kontinuitet. Velferdstjenesteutvalget skriver derimot at ideelle er del av velferdsstatens historie, mens de kommersielle gradvis er kommet til etter år 2000.

Hagens påstand 2 er at kommersielle ikke fortrenger ideelle. Utvalget skriver tvert imot at «de ideelle tjenesteprodusentene har svekket sin relative betydning (). På alle tjenesteområdene, bortsett fra for friskolene, har konsernorganiserte, kommersielle aktører økt sin andel av de totale tjenesteleveransene.» Utvalget skriver kartleggingen viser «at det i flere velferdssektorer har vært en gradvis, men tydelig strukturendring blant private leverandører. Ideelle aktørers andel er redusert, mens større kommersielle konsern har økt sine markedsandeler». Utvalget viser til Hippe-utvalget som «pekte på at innføringen av og den økte bruken av reglene om offentlige anskaffelser har fått store konsekvenser for forholdet mellom staten og ideelle leverandører.» De ideelle aktørene er altså taperne i konkurransesystemene.

Hagens påstand 3 er at vi får mer velferd for pengene med en velferdsmiks av offentlige og private. Utvalget beviser på ingen måte at vi får mer velferd for pengene med en «velferdsmiks» av offentlige og private, og mener det ikke kan si noe sikkert om kvalitet. Utvalget skriver at kunnskapsgrunnlaget om effekten på kvalitet og kostnader har svakheter

«ved at de fleste studier kun har sett på direkte kostnader ved å drive tjenestene, og ikke transaksjonskostnader og indirekte styringskostnader. Etter utvalgets vurdering kan dette tilsi at samlede kostnader ikke blir redusert, men i verste fall øker, ved bruk av private leverandører.» Utvalget skriver utførlig om måleproblemene i velferdstjenestene og konkluderer: «Private leverandører kan ha betydelige informasjonsfordeler ved å være nærmest brukeren, noe som gjør det ekstra vanskelig for det offentlige både å fastsette gode indikatorer og å måle de indikatorene som er fastsatt. Samlet tilsier dette at det offentlige må påregne betydelige styringskostnader ved bruk av private aktører.»

Hagens påstand 4 er at utvalget har gjennomanalysert de private aktørenes økonomi og internhandel og at penger bevilget til velferdsproduksjon kommer fram til velferdsproduksjon. Utvalget understreker at det har gjort beskrivende analyser på sektornivå, mens det kun er gjennomgang av regnskap til det enkelte selskap som kan fastslå om den offentlige finansieringen av velferdstjenesten har gått til formålet. Hele utvalget konkluderer at det er: «vanskelig å konkludere om offentlige midler blir brukt effektivt og i tråd med formålet uten mer inngående analyser av kostnadsbildet enn det utvalget har gjort.» Utvalget konkluderer: «Høy oppkjøpsaktivitet, interesse fra utenlandske investorer og store salgsgevinster og goodwillbeløp indikerer imidlertid at investeringer i velferdssektorene i Norge er lønnsomme. Flertallet utelukker derfor ikke at det realiseres meravkastning utover normalavkastning (superprofitt) hos aktører i de ulike velferdssektorene, men argumenterer at det ikke er mulig å anslå størrelsen på denne presist nok ved å anvende standardmetoder for beregning av superprofitt på eksisterende regnskapsdata uten omfattende justeringer.» Mindretallet mener en annen regnemåte bør legges til grunn og finner også superprofitt.

Hagens påstand 5 er at det ikke er skattebetalernes penger som er i omløp ved salg av barnehage. Velferdstjenesteutvalget mener derimot at gevinster fra salg av barnehageeiendommer kan være ulovlig gitt statsstøtte, og dermed ulovlig overføring av skattemidler. Utvalget mener det bør undersøkes om nasjonal rett åpner for å få krevd slik støtte tilbakeført. Utvalget mener at skattebetalernes penger kan være i omløp i begge ender ved kjøp og salg av barnehager, enten direkte eller indirekte.

Hagens påstand 6 er at utvalget har gjennomanalysert lønns- og arbeidsforhold og ikke finner sosial dumping strategier. Utvalget tar en rekke forbehold fordi de mangler gode nok tall. Utvalget uttaler seg ikke om enkeltaktører presser lønns- og arbeidsvilkår eller følger sosial dumping-strategier, men utvalget viser til sektorvise sparingsstrategier på personalutgifter hos kommersielle aktører. I sin konklusjon utelukker de ikke press på lønns- og arbeidsvilkår. Utvalget konkluderer med at kommersielle leverandører i gjennomsnitt har 9% lavere lønnsnivå enn offentlige og ideelle, og at de forventer at sterkere konkurranse og press på avkastning fra eiere, vil kunne gi ytterligere press på lønns- og pensjonskostnader.

INNLEDNING

I de nordiske velferdsstatene var de fellesfinansierte velferdstjenestene lenge lukket for kapitaleiere, og kommersielle selskap. Demokratiet la rammer for en blandingsøkonomi, som skilte mellom forretnings- og forvaltningsøkonomi, mellom privat og offentlig sektor. Fra 1990-tallet ble imidlertid et nytt politisk idégrunnlag for privatisering av velferdstjenester lagt, fulgt av en reformperiode som gradvis har sluppet kapitaleierne og deres selskap inn i driften av de fellesfinansierte norske velferdstjenestene. Marked, konkurranse og profittjakt finnes derfor nå i velferdstjenester som fellesskapet finansierer gjennom skatt, for å ivareta mennesker med behov for omsorg, utdanning og helsehjelp.

Det er denne utviklingen, og den politiske debatten om konsekvensene, som er bakteppet for at Stortinget ba regjeringen sette ned et utvalg som skulle se på de private aktørenes rolle i velferdstjenestene. Resultatet ble Velferdstjenesteutvalget, ledet av statsviter og leder for Senter for velferds- og arbeidslivsforskning ved OsloMet, professor Kåre Hagen. Velferdstjenesteutvalget leverte NOU 2020:13 Private aktører i velferdsstaten, til regjeringen 1. desember 2020.

For velferdsstaten har arbeidet frem kunnskapsgrunnlag og bidratt i debatten om kommersialisering av velferdstjenestene helt siden etableringen av alliansen i 1999.¹ Etter flere års arbeid, ga For velferdsstatens Linn Herning i 2015 ut boka *Velferdsprofitorerne*. Utvalgsleder Kåre Hagen har gjentatte ganger trukket frem debatten i kjølvannet av bokutgivelsen i 2015, som sentralt for oppnevningen av Velferdstjenesteutvalget. Etter bokas definisjon er en velferdsprofitor et «selskap som tar ut privat profitt på skattefinansierte velferdstjenester», altså kommersielle selskap som drifter velferdstjenester på vegne av det offentlige. Velferdstjenesteutvalget drøfter ikke begrepet, men bruker definisjonen «aktører som leverer profittmotivert offentlig finansiert tjenesteproduksjon».² At en økt andel av velferdstjenestene kommersialiseres dokumenteres kontinuerlig i medieoppslag, offentlige utredninger og forskningsrapporter. Så nær som alle problemstillingene som ble reist i 2015 gjenfinnes derfor også i Velferdstjenesteutredningen.

Mens Dagens Næringsliv omtalte Linn Hernings bok som «*et solid bidrag til en mer opplyst debatt*»³, rettet høyresiden raskt større innsats inn mot bokens tittel, enn innholdet det viste til. I denne sammenhengen er det imidlertid innholdet som er viktig. Nemlig at rene kommersielle aktører og finansielle investorer er et nytt innslag i de offentlige velferdstjenestene, og har skapt en rekke nye utfordringer. Dette bekreftes av Velferdstjenesteutvalget. Det er derfor overraskende at Kåre Hagen i sine opptredener som utvalgsleder, under annonseringer som: *Hør Kåre Hagens kraftige oppgjør med bruken av betegnelsen "velferdsprofitorer"*⁴, ikke bare tar et oppgjør med betegnelsen, men også innholdet. Dette finnes det nemlig ikke grunnlag for i

¹ Plattform, medlemmer og vedtekter i alliansen For velferdsstaten, samt ansatte i sekretariatet og omfattende dokumentasjon om vårt arbeid finnes på www.velferdsstaten.no

² Velferdstjenesteutvalget, NOU 2020:13 *Private aktører i velferdsstaten*, s.386

³ <https://www.dn.no/boker/anmeldt/rik-pa-velferd/1-1-5388429>

⁴ Spekterhalvtimen: Hør Kåre Hagens kraftige oppgjør med bruken av betegnelsen "velferdsprofitorer": <https://spekter.no/Nyheter/Nyheter-2021/Spekterhalvtimen-Hor-OsloMets-Kare-Hagen-kraftige-oppgjor-med-bruken-av-betegnelsen-velferdsprofitorer/>

Velferdstjenesteutredningen han selv har ledet. Her er Hagen som deltaker i PR- byrået Kruse Larsen sin podkast Helsedebatten, der han intervjues av Bjarne Håkon Hanssen og Mette Nilstad:

«[Kåre Hagen] Sånn rundt 2015, med voldsom kraft så kommer det en påstand i offentligheten om velferdsprofitorer, som i sin kjerne er en påstand om tre ting: det første er at offentlige midler som er bevilget til private velferdsleverandører, på en måte lekker ut, ikke sant; profitorer. Det andre var en påstand om at det skjer en voldsom strukturendring mellom de private. Altså at de store konsernene fortrenger ideelle og små leverandører. Og det tredje er at disse store driver en sånn type finansakrobatikk, at man skjuler store fortjenester. () For å gjøre en lang historie og seks hundre sider med NOU kort; påstanden stemmer ikke. Påstanden stemmer ikke. ()

[Mette Nilstad] Det har jo til dels vært slik at den politiske debatten om privat velferd har vært preget av ganske så kraftige påstander og ordbruk, og du var jo inne på det selv det her med bruken av begrepet velferdsprofitorer. Hva tenker du om bruken av det begrepet?

[Kåre Hagen] Ja, det er; altså hvis jeg skal si det, jeg skal liksom være faglig og sånn; men det er en forurensning av en demokratisk debatt. Altså, private aktører de har vært til stede i utviklingen av de norske velferdstjenestene helt fra starten, hvis vi sier sånn 1880 og framover.»

Velferdstjenesteutvalget konkluderer med at de ikke har tilstrekkelig grunnlag for å si *hvor mye* av de offentlige midlene som faktisk går til velferdstjenestene, det finner strukturendring med flere kommersielle konsern og færre ideelle, det finner finansakrobatikk, men ikke omfanget og de beskriver den historiske utviklingen av velferdstjenestene som fravær av kommersielle aktører fram til ca. år 2000 i Norge. Velferdstjenesteutvalget kommer altså til andre konklusjoner enn utvalgslederen, og avlyser på ingen måte at det er nødvendig med en videre politisk debatt om velferdsprofitt og konsekvensene dette har for velferden.

Utdraget er ikke et enkeltksempel. Det er gjennomgående i utvalgsleder Hagen sine presentasjoner at han frigjør seg fra utvalgets faktiske utredning. Derfor har vi i dette notatet sammenlignet seks av Kåre Hagens påstander med utvalgets drøftinger og konklusjoner. Hagens påstander er hentet fra hans opptredener som vi beskriver under *Hagens signingsferd hos de kommersielle velferdskonsernene og deres venner* på side 9. Før denne delen skriver vi litt om Velferdstjenesteutvalgets mandat og mottakelsen av utredningen.

Det er de folkevalgte som kontrollerer tilgangen til fellesskapets midler. Kommersielle velferdskonsern har kun et marked når politikerne inviterer dem. Dette gjør temaet høyaktuelt i valgkamper og i politisk arbeid. Påstandene Hagen fremmer brukes av Høyresiden og de kommersielle aktørene i debattene. Vi håper derfor dette notatet skal bidra til en forståelse av forskjellene mellom Kåre Hagens påstander og hva som faktisk står i utredningen. Velferdstjenesteutredningen gir ikke grunnlag for å avlyse kritisk debatt om velferdsprofitt og kommersialisering av velferdstjenestene. Tvert imot gir utredningen et grunnlag for videre kritikk og politisk handling.

VELFERDSTJENESTEUTVALGET, MANDATET OG MOTTAKELSEN AV VELFERDSTJENESTETREDNINGEN

Etter mange år med debatt om markedsretting og kommersialisering av velferden, vedtok Stortinget enstemmig i 2018:

Stortinget ber regjeringen sette ned et offentlig utvalg som skal kartlegge pengestrømmer i offentlig finansierte velferdstjenester, herunder handel mellom nærstående, bruk av skatteparadis, tynnkapitalisering og utbytte. Utvalget skal foreslå løsninger som kan sørge for at offentlige midler i størst mulig grad går til produksjon av faktisk velferd, og hvordan uønsket skattetilpasning i selskap som i all hovedsak er finansiert av offentlige midler, kan hindres.⁵

Solberg- regjeringen satte ned Velferdstjenesteutvalget og utnevnte statsviter og leder for Senter for velferds- og arbeidslivsforskning ved OsloMet, professor Kåre Hagen, til å lede det. Utvalget la fram sin utredning *NOU 2020:13 Private aktører i velferdsstaten* den 1. desember 2020.⁶ Utredningen må vurderes ut ifra mandatet regjeringen ga utvalget, og tolkningen av mandatet. Utvalget skulle *ikke* svare på om privatisering er en klok måte å løse de offentlige velferdsoppgavene på, kun *hvordan* private løsninger best kan tas i bruk. Dermed besvarer ikke Velferdstjenesteutvalget det sentrale spørsmålet om hvorvidt velferdstjenester egner seg for et kommersielt marked.

Gitt at forutsetningen i mandatet regjeringen ga utvalget er at velferdstjenester skal organiseres i et kommersielt marked, er det naturlig at utvalget drøfter hvordan dette markedet skal kontrolleres og hva som er rett mål på avkastning. Det offentlige ordskiftet om utredningen dreide seg dermed også fort om hva som er rimelig og urimelig privat fortjeneste på offentlig finansierte velferdstjenester. Dette er en debatt som foregår på høyresidens og de kommersielle aktørenes premisser, fordi de ønsker at kommersielle selskap skal drive offentlig finansiert velferd.

Trass i at regjeringa la konkurranse og fortsatt privatisering som premiss for utredningen, så inneholder utredningen en rekke fakta og drøftinger som viser at konkurranse med kommersielle aktører i offentlig finansierte velferdstjenester fungerer svært dårlig. Det kan ikke påvises bedre kvalitet og utvalget mener det er en god del som tilsier at samlede kostnader ikke blir redusert, men i verste fall øker, ved bruk av private leverandører. Problemene øker når det er stor avstand imellom offentlig oppdragsgivers mål og private aktører sine. Profittmotiv øker risikoen for at skattepengene ikke går til tjenesten. I debatten om utvalgets utredning, har det stått en kamp om hva som skal være offentlighetens etterlatte inntrykk av utvalgets arbeid. Høyresiden og næringslivet var tidlig ute med det som fremstod som koordinerte saker. De vil avlyse en debatt om konsekvensene av markedsstyrt velferd.⁷

⁵ Stortingsvedtak nr. 182 (2017–2018)

⁶ NOU 2020: 13, Private aktører i velferdsstaten <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2020-13/id2788017/>

⁷ Dagen før overrekkelsen, hadde NHO kronikk i Dagens Næringsliv: <https://www.dn.no/innlegg/ole-erik-almlid/nho/anne-cecilie-kaltenborn/innlegg-pa-tide-a-legge-vekk-usaklig-stramansretorikk-om-private-aktorer-i-velferden/2-1-921202>

Minerva: https://www.minervanett.no/barnehage-offentlig-pengebruk-velferd/velferdstjenesteutvalgets-rapport-kan-fa-debatten-inn-pa-et-riktig-spor/369831?fbclid=IwAR2y9dZDCL4VWxqriaazzd_1LYfYQdZ8eZh_5aYp7KomIPba5igmMTu4osc

PBL: <https://www.pbl.no/aktuelt/pedagogikk/velferdstjenesteutvalget-avliver-myster-om-private-aktorer--men-legger-frem-problematiske->

Hagens signingsferd hos de kommersielle velferdskonsernene og deres venner

Kåre Hagen har i sin rolle som leder av Velferdstjenesteutvalget vært hyppig gjest i fora der de kommersielle velferdskonsernenes interesser er styrende. For velferdsstaten har studert og transkribert fire av disse offentlige møtene: hos barnevernselskapet Humana, tenketanken Civita, PR- byrået Kruse Larsen og arbeidsgiverorganisasjonen Spekter. Transkripsjonene ligger på våre nettsider.⁸ I tillegg deltok også Hagen i Private Barnehagers Landsforbunds (PBL) seminar om fremtidens barnehage 10. mai. Når dette notatet skrives, ligger møtene fortsatt ute og kan også ses/høres ved å følge linkene vi referer her.⁹

Humanas webinar

Før utvalgets fremleggelse 1. desember 2020 deltok Hagen 12. august i det kommersielle barnevernsselskapet Humanas webinar. Sammen med Humanas administrerende direktør Mona Lien og direktør i Legemiddelindustrien (LMI) Karita Bekkemellem diskuterte han hvorfor det var så harde fronter i debatten om private aktører i velferden. Han sa der at det korte svaret på det er at «vi har så få andre spørsmål å stri med i Norge». Da Hagen skulle utdype problemene med måling av kvalitet i velferden, kalte han det «debatten om målehysteri». Han mente det var en «underlig debatt» og «en raritet som oppstår i Norge». Det Hagen omtaler som en underlig norsk debatt, er et av de mest sentrale stridspunktene i internasjonal debatt om konsekvensene av kommersialisering og markedsretting i velferden og en sentral del av utredningen han da ledet. Velferdstjenesteutredningen mener ikke drøfting av måling i velferden er underlig, men vier tvert imot mye plass til dette.¹⁰

Civitas frokost

2. desember var Hagen deltaker i tenketanken Civitas frokostseminar, i sammen med tenketankens leder Kristin Clemet og Civita økonomen Steinar Juel. I frokostseminaret gjentok Hagen en påstand han har fremmet i alle fora han har deltatt i, om at han sammen med 11 ekspertkolleger fikk i oppdrag å «gjennomanalysere de norske velferdstjenestene» og i resten av møtet ga han inntrykk av at de langt på vei har lyktes med det. Faktum er imidlertid at Velferdstjenesteutredningen er full av forbehold på akkurat dette punktet, begrunnet i at det var

forslag/

Spekter: <https://spekter.no/Nyheter/Nyheter-2021/Velferdstjenesteutvalget---En-grundig-rapport-som-avliver-myter-om-urimelige-overskudd/>

Norlandia: <https://norlandia.no/velferdsbloggen/velferdstjenesteutvalget-hoeringssvar-nhc>

Høyre: <https://hoyre.no/2020/12/02/tilbakeviser-myter-om-privat-velferd/>

NHO Service og Handel: <https://www.nhosh.no/bransjer/helse-og-velferd/nyheter-helse-og-velferd/2020/ekspertutvalg-knuser-myter-om-privat-velferd/>

Kåre Hagen i Dagens Næringsliv: <https://www.dn.no/innlegg/velferd/velferdstjenester/politikk/innlegg-a-kalle-dem-profitorer-er-en-fornarmelse/2-1-927287>

⁸ Humanas hage: <https://www.velferdsstaten.no/2021/06/03/kare-hagen-hos-humana-omsorg-og-assistanse/>

Civita-frokost: <https://www.velferdsstaten.no/2021/06/07/kare-hagen-hos-civita/>

Kruse Larsen: <https://www.velferdsstaten.no/2021/06/03/kare-hagen-hos-pr-byraet-kruse-larsen/>

Spekterhalvtimen: <https://www.velferdsstaten.no/2021/06/03/kare-hagen-hos-spekter/>

⁹ Webinar Humana 20.08.20: <https://www.humananorge.no/omsorg-og-assistanse/humana-innsikt/offentlige-og-private-akorer/>

Frokostseminar Civita 02.12.20: <https://www.civita.no/arrangement/hva-skal-vi-med-de-private-velferdstilbyderne-gar-pengene-bare-til-profit-eller-er-de-en-viktig-del-av-velferdstilbudet>

Spekterhalvtimen 08.04.21: <https://spekter.no/Nyheter/Nyheter-2021/Spekterhalvtimen-Hor-OsloMets-Kare-Hagen-kraftige-oppgor-med-bruken-av-betegnelsen-velferdsprofitorer-/>

Helsedebatten Kruse Larsen 30.04.21: <https://www.kruselarsen.no/b/privat-helse--et-gode-eller-et-onde>

PBL-seminar om fremtidens barnehage: Innlegg fra Kåre Hagen, 10.05.21: <https://www.pbl.no/aktuelt/kurs-og-kompetanse/konferanser/se-opptak-av-seminarene-10.-mai/>

¹⁰ Se blant annet NOU 2020:13, kapittel 4, 5, 17, 21, 22 og 23. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2020-13/id2788017/>

svært vanskelig å få full innsikt i alle sider ved private aktørers økonomi og drift. Civitas frokostseminar foregikk dagen etter at utvalget la frem sin utredning, og det var gjennom annonseringen av dette møtet at flere av utvalgsmedlemmene ble klar over at utredningen var ferdigstilt og at Næringsministeren skulle overrekkes utredningen 1. desember. Civita var altså informert, før utvalgets egne medlemmer.

Spekterhalvtimen og kampanjen Velferdsmix

8. april var turen kommet til arbeidsgiverorganisasjonen Spekter som organiserer både kommersielle og ideelle velferdsleverandører, samt offentlig eide foretak slik som helseforetakene. I podcasten Spekterhalvtimen ga Hagen en fortelling om velferdsutredningen som er svært lik den Spekter selv fremmer, under overskriften: «*Ekspert slår fast: Vi får mer velferd for pengene med velferdsmix*».

Begrepet velferdsmix ble introdusert i Norge i forkant av valget i 2019. Spekter og den andre sentrale arbeidsgiver- og interesseorganisasjonen til de kommersielle velferdskonsernene, NHO Handel og Service, lanserte 16. mai 2019 kampanjen Velferdsmix¹¹, godt hjulpet av partneren i PR- byrået Kruse Larsen, Bjarne Håkon Hanssen.¹²

I løpet av april-mai 2021 trakk Spekter seg som offisiell deltaker i kampanjen Velferdsmix. Bakgrunnen for dette bruddet og hvilke konsekvenser det får for Spekters arbeid på dette temaet framover, er ikke kjent for offentligheten.¹³

Budskapet i kampanjen er at velferdstjenestene skal drives i en mix av offentlige, ideelle og kommersielle aktører. Målet med kampanjen Velferdsmix er økt privatisering av velferdstjenester, og at kommersielle konsern skal få større markeder i velferden. Kampanjen arbeider aktivt for å fremme en historiefortelling i offentligheten der dagens kommersialisering av velferden fremstår som en forlengelse av en lang historisk utvikling. Velferdsmixkampanjen hevder altså at den norske velferdsstaten hele veien har inkludert kommersielle aktører i offentlig finansierte velferdstjenester. Samtidig som kampanjen hevder historisk kontinuitet, hevder den også at privatisering av velferdstjenester er et moderne svar på fremtidens demografiske utfordringer med økende andel eldre i befolkningen.¹⁴

Hagen har ved flere anledninger gitt til tilslutning både til denne historiefortellingen og til formålet med denne kampanjen (Se også påstand 1). I Spekterhalvtimen ga han velferdsmixkampanjen sin tilslutning på denne måten: «*Vi mener at det norske samfunnet, den norske befolkningen og norske skattebetalere får mer velferd for pengene dersom vi kombinerer offentlig egenregi med en betydelig privat tilstedeværelse. Det er det Spekter tidligere har kalt for velferdsmix, og som vi kaller for et velferdspluralistisk system.*» Hagens «vi» her må forstås som

¹¹ <https://www.velferdsmix.no/>

¹² Lansering av rapport om morgendagens omsorgsutfordringer: <https://www.velferdsmix.no/startside/lansering-av-rapport-om-morgendagens-omsorgsutfordringer/>

¹³ Kampanjen, og nettsiden www.velferdsmix.no, drives nå av NHO Service og Handel.

¹⁴ Velferdsmix er historietriks, For velferdsstaten, 17.8.2019: <https://www.velferdsstaten.no/2019/08/21/148617/>
For velferdsstaten, 10.05.21: <https://www.velferdsstaten.no/2021/05/10/velferdsmix-er-historietriks/>

Velferdstjenesteutvalget, men leser man utredningen gir den altså ikke grunnlag for en slik påstand.

PR-byrået Kruse Larsen og Bjarne Håkon Hanssen

30. april deltok Hagen i podcast hos Kruse Larsen sammen med administrerende direktør i velferdskonsernet Aleris Helse, Anita Tunold. Her fortsatte han i samme spor som i Spekterhalvtimen. PR- byrået Kruse Larsen sin podcast Helsedebatten¹⁵, ledes av byråpartner Bjarne Håkon Hanssen. Hanssen er tidligere sentral politiker i Arbeiderpartiet, men meldte rett etter valget i 2009 overgang fra politikken til PR/lobbybransjen.¹⁶ Han har vært sentral i utforming av kampanjen Velferdsmiks og viderefører lobbyarbeidet for de kommersielle velferdsbedriftene blant annet gjennom podkasten Helsedebatten.

En faglig tung og redelig utvalgsleder eller en frispiller?

For velferdsstaten kjenner til at utvalgslederen formidlet til utvalgsmedlemmene at han ville ta en fri debattantrolle og lage sine egne «spin-offs» av utvalgets arbeid. I denne rollen har Hagen påstått at utvalget har gjennomlyst nærmest alle sidene ved de private velferdsaktørens økonomi og at de på den bakgrunn kan slå fast at det ikke er store fortjenester, at vi får mer velferd for pengene med en «velferdsmiks», at de kommersielle ikke fortrenger de ideelle, at utvalget ikke finner sosial dumping strategier osv. Disse konklusjonene finnes ikke i utvalgets arbeid, og når det gjelder de fleste av dem sier faktisk utvalget langt på vei det motsatte.

En samlet politisk høyreside, de kommersielle velferdsbedriftene, deres interesseorganisasjoner og politiske venner, forsøker å bruke Velferdstjenesteutvalgets utredning som en faglig legitimert begrunnelse for å legge debatten om kommersialisering av velferden død. Dette er en ideologisk og interessebasert strategi. Det er ikke overraskende at høyresiden og de kommersielle aktørene vil avlyse en slik debatt. Det som altså har vært overraskende er at utvalgsleder Kåre Hagen har opptrådt oppsiktsvekkende fri fra funnene i utredningen, og tilsvarende tett koblet til høyresidens og de kommersielle velferdskonsernens politikk. Hagens opptredener bidrar til at det blir vanskeligere for offentligheten både å forstå og å diskutere hva som faktisk står i utredningen.

Hagen presenteres i alle sammenhenger som leder av Velferdstjenesteutvalget, professor og leder for Senter for velferds- og arbeidslivsforskning ved OsloMet, slik at hans utsagn fremstår med Velferdstjenesteutvalget og forskningens faglige tyngde. Enhver leser av Velferdstjenesteutvalgets utredning vil derimot se at det er et stort behov for en fortsatt debatt om kommersielle aktørers rolle i velferden. Velferdstjenesteutredningen legger ikke noen av elementene i denne debatten død. I det videre gjennomgår vi seks av Hagens påstander, sjekket opp mot hva som faktisk står i Velferdstjenesteutredningen.

¹⁵ <https://www.kruselarsen.no/b/privat-helse--et-gode-eller-et-onde>

¹⁶ En av de kontroversielle sakene Bjarne Håkon Hanssen har vært involvert i under byråkarrieren, var da han i 2010 drev en lobbykampanje for den kommersielle barnehagekjeden Espira mot et forslag fra den samme regjeringen han selv tidligere var statsråd i. Espira kjempet mot innstramminger i mulighetene for privat profit på barnehagedrift.: <https://www.dagbladet.no/nyheter/han-er-forkastelig-og-umoralsk/64572417>

HAGENS PÅSTAND 1: PRIVATE HAR VÆRT I VELFERDEN SIDEN 1880 OG SKILLET BLANT DE PRIVATE GÅR MELLOM SERIØSE OG IKKE-SERIØSE



FOR VELFERDSSTATENS KOMMENTAR:

I Stortingets arbeid og i Velferdstjenesteutvalgets mandat, skilles det mellom ideelle aktører uten profittmotiv og kommersielle aktører med profittmotiv. Hagen underspiller dette viktige skillet ved å fokusere på «seriøse og useriøse». Hagen avviser velferdsprofittdebatten med et utsagn om at private aktører har vært i velferden siden 1880, og bidrar dermed til en fortelling om at dagens tilstedeværelse av kommersielle aktører er del av en historisk kontinuitet. Velferdstjenesteutvalget skriver derimot at ideelle er del av velferdsstatens historie, mens de kommersielle gradvis er kommet til etter år 2000.

I Spekterhalvtimen publisert under overskriften: «Hør OsloMets Kåre Hagens kraftige oppgjør med bruken av betegnelsen «velferdsprofitorer», uttalte Kåre Hagen:

«[Terje Svabø] *Hvorfor ser vi da at er en voksende tendens i AP/SV for å stramme inn når det gjelder de private aktørene?*

[Kåre Hagen] *Den er jo litt uforklarlig fordi vi har jo da i tråd med mandatet fulgt utviklingen av fortjeneste. Velferdsstaten vår ville jo hatt et problem dersom penger bevilget til velferd endte opp i private lommer, og ble investert andre steder i verden eller andre deler av økonomien. Vi finner at pengene som bevilges til velferdsproduksjon, de kommer fram til velferdsproduksjon. Fortjenestenivåene ligger omtrent på, eller litt i underkant, av hva man ellers kan oppnå i næringslivet på sammenliknbar virksomhet. Så det blir vår hovedkonklusjon, at her er det mulig for det offentlige å bruke private på gode måter, og så har vi en lang rekke forslag til hvordan dette kan gjøres bedre.*

[Terje Svabø] *Dere understreker behovet for mangfold. Hvilken rolle ser du for deg at partene i arbeidslivet, som Spekter, kan spille for å medvirke til dette mangfoldet?»*

[Kåre Hagen] *Med et slikt mangfold av leverandører oppstår den tradisjonelle tematikken mellom de som er seriøse og de som ikke er seriøse. Det får man i alle bransjer. Det som er flott i den norske velferdsmodellen er at vi har organiserte parter som jobber kontinuerlig for at det mangfoldet som er der, det skal være mellom seriøse aktører som opererer lojalt inn mot velferdssamfunnets målsetninger. Det finner vi også. De private aktørene vi har på velferdsområdet de er positive til å delta i hovedsammenslutninger. De ønsker organisert arbeidskraft. De ønsker å bidra til at de private brukes på måter som det kan være allmenn enighet om langs det politiske spekteret.»*

Kåre Hagen i Helsedebatten hos PR- byrået Kruse Larsen:

«[Mette Nilstad] *Det har jo til dels vært slik at den politiske debatten om privat velferd har vært preget av ganske så kraftige påstander og ordbruk. Og du var jo inne på det selv det her med bruken av begrepet velferdsprofitorer. Hva tenker du om bruken av det begrepet?*

[Kåre Hagen] *Ja, det er; altså hvis jeg skal si det, jeg skal liksom være faglig og sånn; men det er en forurensning av en demokratisk debatt. Altså, private aktører de har vært til stede i utviklingen av de norske velferdstjenestene helt fra starten, hvis vi sier sånn 1880 og framover.»*

For velferdsstatens kommentar:

Som i sitatene over, er det gjennomgående i Hagens opptredener at han underspiller den kommersialiseringen som har skjedd i Norge de siste tiårene og forskjellene mellom kommersielle og ideelle aktører. I Stortingets arbeid og i Velferdstjenesteutvalgets mandat, skilles det derimot mellom ideelle aktører uten profittmotiv og kommersielle aktører med profittmotiv. Dette er det anerkjente, og juridiske mulige skillet, dersom man ønsker et privat innslag uten å organisere det etter markedsprinsipper. Men i Hagens kommunikasjon kommer ikke dette skillet frem.

Hagen velger heller å fokusere på at velferdsstaten har samarbeidet med «private aktører» og at «med et slikt mangfold av leverandører oppstår den tradisjonelle tematikken mellom de som er seriøse og de som ikke er seriøse». «Private aktører» og «mangfold» må her forstås som at private velferdstjenester som drives både av kommersielle og ideelle.

Denne forvirrende begrepsbruken bruker også de kommersielle aktørene selv, som en bevisst strategi for å viske ut skillet mellom kommersielle og ideelle aktører og dermed ufarliggjøre kommersialisering og sin egen rolle. Men bakgrunnen for opprettelsen av Velferdstjenesteutvalget (se Stortingets vedtak på side 8) og debatten om velferdsprofitt dreier seg om kommersielle aktørers inntog i velferdstjenestene og konsekvensene av dette.

Velferdstjenesteutvalget støtte på samme problem som Stortinget har gjort utallige ganger: det finnes ikke en klar juridisk definisjon av ideelle aktører i Norge. Utvalget forholder seg til SSBs måte å kategorisere, men denne har klare begrensninger. Utvalget opererer altså med et skille mellom kommersielle og ideelle, og har fått beskjed om det i mandatet, men påpeker flere steder i utredningen at de ikke har kunnet gjøre dette fullt ut.

Når Hagen avviser hele velferdsprofittdebatten og viser til at private aktører har vært i velferden siden 1880, bidrar han til fortellingen om at dagens tilstedeværelse av kommersielle aktører er del av en historisk kontinuitet. En slik fortelling finnes det ikke spor av i Velferdstjenesteutvalgets utredning. Den er derimot helt sentral i de kommersielle aktørens fremstilling av at dagens offentlig finansiert velferd, drevet av kommersielle selskap i en markedsmodell, kun er en videreutvikling av det samarbeidet det offentlig har tradisjon for med

ideelle aktører uten profittmotiv. (Se også om «Velferdsmiks» under delen om Hagens signingsferd på side 9.)

Velferdstjenesteutvalget beskriver velferdsstatens utvikling fra 1850 - 1930 som Sosialhjelpsstaten, hentet fra Anne Lise Seips store historiske arbeid. De beskriver ideelle pionerer og det offentlige som etter hvert tok en større del av ansvaret. Under perioden for velferdsstatens konsolidering 1950-80, skriver de at norsk velferdsstatshistorie ikke bare er fortellingen om samvirket mellom offentlig sektor og private, ideelle organisasjoner, men også fravær av rene private løsninger, markeder. Velferdstjenesteutvalget setter paradigmeskiftet til 1980- 2000, og beskriver hvordan dette henger sammen med regimene til Thatcher (1979) i Storbritannia og Reagan (1981) i USA.

Velferdstjenesteutvalget beskriver så hvordan den nye æraen sakte, men sikkert også nådde de norske velferdstjenestene. Utvalget setter her skillet til år 2000 og blant annet barnehageforliket i 2003, og anerkjenner dermed at kommersielle aktører i offentlig finansierte velferdstjenester er et relativt nytt fenomen i Norge. At Hagen ikke skiller mellom de private velferdsinitiativene fra velferdstjenestenes barndom og de senere års utvikling med internasjonale velferds konsern og finansielle oppkjøpsfond, illustrerer hans faglige presisjon. Velferdstjenesteutvalget setter altså hamskiftet i den vestlige verden og overgangen til kommersiell drevet offentlig finansiert velferd til perioden etter 1980. Selv opererer Hagen med 1880.

Hagens skille mellom seriøse og useriøse er svært lik de kommersielle velferdsbedriftenes ønske om at debatten skal stå om lovlig og ikke-lovlig drift innenfor et markedsbasert system. Det er imidlertid også en konsekvens av regjeringens mandat som la konkurranse til grunn. Så skal den politiske kampen stå om reguleringer av dette markedet gjennom kvalitetsmålinger, bestillerkompetanse, tilsyn og kontroll. Med dette fokuset står ikke kampen lenger om velferdstjenestene er egnet for markedsløsninger og kommersielle logikk, eller om ideelle skal sikres en fortsatt fremtid i velferdstjenestene. Dette er helt i tråd med de kommersielles interesser og regjeringens politikk, men langt unna de problemstillingene som trekkes opp i Velferdstjenesteutvalgets utredning.

Velferdstjenesteutvalget skiller mellom kommersielle og ideelle private aktører:

Utvalgets skille mellom ideelle og kommersielle aktører:

«Mandatet ber utvalget beskrive skillet mellom kommersielle og ideelle aktører. Det språklige skillet henspeler på formålet med virksomheten. Hos ideelle er dette et sosialt, allmennnyttig samfunns mål, mens det hos kommersielle er et økonomisk utbytte for organisasjonens eier.¹⁷

«Det har ikke vært mulig for utvalget å få gjort nærmere analyse av hva skillet mellom ideelle og andre tjenesteprodusenter kan ha å si for tjenestekvalitet eller kostnader for det offentlige. Dette ville kreve omfattende empiriske studier, som utvalget ikke har hatt ressurser til. Det språklige skillet mellom kommersielle og ideelle kan i norsk språkbruk ha normative

¹⁷ s. 21

konnotasjoner, og i motsetning til de mer nøytralt beskrivende skillene mellom 'for profit' og 'non profit' i engelsk, og mellom idébaserte og fortjenestebaserte på svensk. Utvalget bruker i denne utredningen hovedsakelig begrepene «ideelle» og «kommersielle» aktører.»¹⁸

Om bred opplutning om ideelle:

«Ønsket om å bevare et tjenestetilbud til befolkningen fra ideelle leverandører har bred politisk støtte i Stortinget, og er forankret i regjeringsplattformen fra Granavolden. I en undersøkelse gjort av Fafo mente over halvparten av de spurte at det offentlige bør overlate mer av tjenesteproduksjonen til ideelle aktører. Også kommunepolitikere gir uttrykk for at tjenesteproduksjonen bør overlates til ideelle heller enn til kommersielle. Det kan ut fra dette se ut som både befolkningen og kommunepolitikere er mer positive til ideelle enn til kommersielle leverandører.»¹⁹

Funn og tilråding:

«Utvalget har i kapittel 22 en særskilt omtale av ideelle aktører, med utgangspunkt i at ideelle har noen særtrekk som kan bidra til å redusere styringskostnadene når private leverer velferdstjenester. Utvalget tilrår også, jf. kapittel fem at det vurderes å opprette en registreringsordning for ideelle organisasjoner, etter modell av den ordningen som eksisterer for frivillige organisasjoner, hvor det fastsettes en nasjonal definisjon. Et register over ideelle organisasjoner, kan være et utgangspunkt for en gjennomgang av kravene til regnskapsføring og rapportering fra ideelle organisasjoner. Flertallet i utvalget viser til at det ikke foreligger tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag som sier noe sikkert om effekten av å favorisere ideelle i konkurranser om velferdstjenester. Flertallet tilrår derfor i utgangspunktet ikke økt bruk av reservasjonsadgangen. Mindretallet ved Bjerkan og Vislie er av den oppfatning at ideelle aktørers sosiale mål og manglende mulighet til å ta overskudd ut av virksomheten, gir grunnlag for større grad av tillitsbasert styring. Dette innebærer at styringskostnadene er lavere ved bruk av ideelle aktører. Det kan derfor være grunn til økt bruk av ideelle aktører fremfor kommersielle, særlig ved komplekse tjenester hvor det er vanskelig å fastsette, måle og kontrollere kvalitet.»²⁰

Velferdstjenesteutvalget om historien:

Sosialhjelpsstaten 1850–1930

«I sivilsamfunnet kommer en bølge av det som i dag ville kalles sosialt entreprenørskap. Initiativ tas av enkeltpersoner og nye organisasjoner og ikke-statlige institusjoner dannes. En rekke organisasjoner har sin opprinnelse i denne perioden, som for eksempel Norges Røde Kors (1863), Norske Kvinners Sanitetsforening (1896) og Blå Kors (1906). Kirkens Bymisjon startet allerede i 1855, under navnet «Forening for indre Mision i Christiania» (Seip 1984: 21). Nasjonalforeningen mot tuberkulose ble etablert i 1911. Sanitetsforeningen var den første landsomfattende organisasjonen med et mål knyttet til helse og sosialsektoren (NOU 2016: 12). () Det offentlige, både stat og kommuner, understøtter utviklingen ved å bevilge midler til etablering og drift. De private institusjonene bestemmer selv hvem som skal få hjelp. Idéen

¹⁸ s. 22

¹⁹ s. 96

²⁰ s. 28

om individuelle sosiale rettigheter overfor staten har ikke slått rot. () Forholdet mellom frivillige organisasjoner ('den tredje sektor') og staten og det offentlige i Norge var i høy grad preget av samarbeid. Det nære samspillet mellom ideell og offentlig sektor skiller Norge fra de fleste andre land.»²¹

Velferdsstatens konsolidering (1950–80)

«I denne perioden blir det statlige forsyningsansvaret et tverrpolitisk fellesanliggende. Politisk strid var om graden av ekspansjon innenfor velferdsmodellen. Utviklingen av tjenesteproduksjon i egenregi, primært av skole og helse, ble ikke utfordret fra noen kant. Det andre trekket kan beskrives som en statlig overtakelse av de sosialpolitiske oppgaver som var utviklet blant de frivillige organisasjonene og ikke minst i fagbevegelsen. Krav om utvidelse av statlig ansvar, og forbedringer i tjenestekvalitet, ble kanalisert i demokratiets kanaler og rettet mot staten. I en sterk økonomisk oppgangsperiode kunne staten kunne svare med økt tjenesteproduksjon i egenregi, og økte overføringer til ideelle tjenesteprodusenter. På denne måten beholdt de private tjenesteleverandørene sin rolle, men ble samtidig også mer integrert i det statlige forsyningsansvaret»²²

«Norsk velferdsstatshistorie er imidlertid ikke bare fortellingen om samvirket mellom offentlig sektor og private, ideelle organisasjoner. Også fraværet at rene private løsninger, markeder, må gis en forklaring. Ikke på noe tidspunkt har det vært forbudt eller gitt andre vesentlige restriksjoner på å etablere private velferdstilbud mot full betaling. () Likevel er det et påfallende fravær av initiativ og etablering av private markedstilbud. Spørsmålet er lite utforsket av historikere. En nærliggende forklaring kan være at ekspansjonen i det offentlige tilbudet var så sterk at etterspørselen etter alternativer ble for svak til å være kommersielt interessant for private tilbydere.»²³

1980–2000: Paradigmeskifte:

«Ved inngangen til 1980-tallet skjer det over hele den vestlige verden et markant politisk-ideologisk skifte i synet på velferdssamfunnet. Tre tiår med kraftig vekst i offentlige utgifter møtes med bekymring og kritikk. Fra nyvalgte, og gjenvalgte, politikere som Thatcher i Storbritannia (1979) og Reagan i USA (1981) målbæres et ideologisk oppgjør med statens ekspansjon i etterkrigstiden.»²⁴

Om Norge:

«Perioden 1980 til 2000 innebar et paradigmeskifte i idegrunlaget for statlig styring og for den institusjonelle og organisatoriske utformingen av offentlig sektor. Og selv om mer oppmerksomhet ble viet de private velferdsprodusentenes rolle, herunder en økt bruk av konkurranseutsetting av velferdstjeneste, innebar perioden sterke elementer av kontinuitet: Det tette samvirket mellom offentlig sektor og ideelle organisasjoner ble videreført, og fortsatt preget

²¹ s. 45

²² s. 45-46

²³ s. 46

²⁴ s. 46

av en tradisjon for pragmatisk oppgaveløsning på velferdspolitikken område. Den viktigste arven fra denne perioden er først og fremst det politiske idégrunnlaget som ble lagt for en bølge av store reformer etter inngangen til et nytt årtusen.»²⁵

Etter årtusenskiftet:

«I 2002 ble sykehussektoren kraftig reorganisert. Fylkenes eierskap og drift av statlig budsjettfinansierte sykehus ble erstattet av regionale helseforetak med nytt finansieringssystem. Fastlegeordningen kom samtidig, og et skille ble innført mellom spesialist- og kommunehelsetjeneste. Kommunene er gitt mer ansvar, og forholdet mellom de regionale foretakene og kommunene ble organisert gjennom Samhandlingsreformen, innført fra 2012. Både fra spesialisthelsetjenesten og fra kommunehelsetjenesten rettes en tydeligere, mer konsolidert etterspørsel etter leveranser fra private aktører, både ideelle og kommersielle. Til sammen står helsetjenestene for halvparten av offentlig sektors etterspørsel etter leveranser fra privat sektor. I 2005 ble Rikstrygdeverket og Arbeidsmarkedsetaten slått sammen til Arbeids- og velferdsetaten (NAV). () Det nye pensjonssystemet, den moderniserte folketrygden kom i 2010. Tett på fulgte en ny ordning med arbeidsavklaringspenger i 2011 og en ny uførepensjon i 2013. () Samtidig ble arbeidsmarkedstiltakene reformert, og kjøp av arbeidsmarkedstiltak fra nye leverandører ble stimulert fram gjennom en tydeligere bestillerrolle fra NAV. I 2003 kom barnehageforliket. Barnehageforliket var et løfte om full barnehagedekning med høy kvalitet og lav pris. () På kort tid vokste barnehagetjenester frem som den, etter helsetjenestene, største leveranse av velferdstjenester fra privat sektor. I sum innebar disse reformene en tydeliggjøring av det statlige forsyningsansvaret for velferdstjenestene, men også en organisatorisk styrking av evnen til å utøve en bestillerrolle ovenfor private leverandører.»²⁶

«Et tredje utviklingstrekk er et mer uavklart forhold mellom staten og de ideelle tjenesteprodusentene. Med utviklingen av en tydeligere, mer profesjonell offentlig bestillerrolle, og med konkurranse mellom private aktører med ulik historie og organisasjonsform, har de ideelle organisasjonene kommet på defensiven (Selle og Strømsnes 2019). () På alle andre områder må ideelle organisasjoner konkurrere med andre private leverandører. Dette har ført til at ikke-ideelle private leverandører har vokst, til dels betydelig sterkere, enn de ideelle det siste tiåret.»²⁷

²⁵ s. 49

²⁶ s. 49

²⁷ s. 49-50

HAGENS PÅSTAND 2: KOMMERSIELLE FORTRENGER IKKE IDEELLE



FOR VELFERDSSTATENS KOMMENTAR:

Utvalget skriver tvert imot at «de ideelle tjenesteprodusentene har svekket sin relative betydning (). På alle tjenesteområdene, bortsett fra for friskolene, har konsernorganiserte, kommersielle aktører økt sin andel av de totale tjenesteleveransene.» Utvalget skriver kartleggingen viser «at det i flere velferdssektorer har vært en gradvis, men tydelig strukturendring blant private leverandører. Ideelle aktørers andel er redusert, mens større kommersielle konsern har økt sine markedsandeler». Utvalget viser til Hippe-utvalget som «pekte på at innføringen av og den økte bruken av reglene om offentlige anskaffelser har fått store konsekvenser for forholdet mellom staten og ideelle leverandører.» De ideelle aktørene er altså taperne i konkurransesystemene.

Kåre Hagen om debatten rundt velferdsprofitorer hos PR- byrået Kruse Larsen:

«Det andre var en påstand om at det skjer en voldsom strukturendring mellom de private. Altså at de store konsernene fortrenger ideelle og små leverandører. () For å gjøre en lang historie og seks hundre sider med NOU kort; påstanden stemmer ikke. Påstanden stemmer ikke.»

For velferdsstatens kommentar:

Det er ikke påstanden om at kommersielle fortrenger ideelle i de norske velferdstjenestene som ikke stemmer, men Hagens påstand om det motsatte. Spørsmålet har stått sentralt i Stortingets behandling av en rekke saker om private i velferden i mange år. Fra tiden før Krf gikk inn i regjering finnes det flertallsvedtak der Stortinget ber om tiltak for å øke de ideelles andel av de private velferdstjenestene. I Stortingets innstillinger uttrykkes det bekymring for at de ideelle presses ut i konkurransesystemene, og at deres egenart og positive bidrag til velferdstjenestene undergraves.²⁸ Stortingets bekymring bekreftes av Velferdstjenesteutvalget som skriver: «i vår kartlegging av private aktører i kapittel 19 () ser vi at det i flere velferdssektorer har vært en gradvis, men tydelig strukturendring blant private leverandører. Ideelle aktørers andel er redusert, mens større kommersielle konsern har økt sine markedsandeler.»²⁹ Under følger flere sitater fra Velferdstjenesteutredningen som viser at kommersielle konsern gjør stadig større innhogg i den privat drevne velferden.

Velferdstjenesteutvalget om kommersiell vekst:

«...de ideelle tjenesteprodusentene har svekket sin relative betydning de senere årene. På alle tjenesteområdene, bortsett fra for friskolene, har konsernorganiserte, kommersielle aktører økt sin andel av de totale tjenesteleveransene. Klarest er endringen innenfor kommunale helse- og omsorgstjenester hvor ideelles andel av privates driftsinntekter har gått ned fra over 70 prosent i 2010 til 41 prosent i 2018. Også innenfor barnevern, asylmottak og barnehager har det vært

²⁸ Se for eksempel: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=71518>

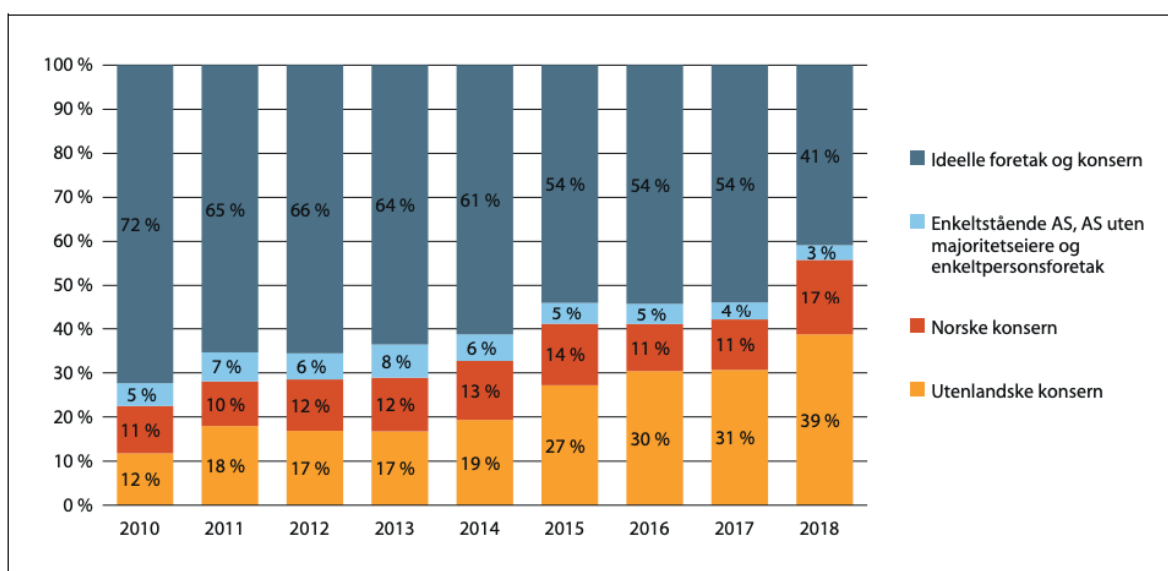
²⁹ s. 427

en tydelig reduksjon av ideelles andeler av samlede private leveranser. Innenfor den delen av spesialisthelsetjenestene som leveres av private er det en meget sterk tilstedeværelse av ideelle aktører, men kommersielle aktører har økt sine andeler innenfor tjenestoområder som kjøpes via anskaffelsesregelverket.»³⁰

Om kommunale helse- og omsorgstjenester:

«Ideelle virksomheter var tidligere mer tallrike enn de kommersielle virksomhetene for de kommunale helse- og omsorgstjenestene vi her ser på. De siste årene har imidlertid antall ideelle virksomheter falt, mens antall kommersielle virksomheter har økt. Veksten i andelen kommersielle leverandører har primært kommet gjennom enkelte store konserntilknyttede leverandører. Det er særlig utenlandske konsern som har økt sine markedsandeler.»³¹

Figur 19.8:³²



Figur 19.8 Andel av driftsinntekter for private leverandører av kommunale helse- og omsorgstjenester. 2010–2018. Fordelt på ideelle foretak, utenlandske konsern, norske konsern, andre norske foretak.

Kilder: Skatteetaten for kommersielle foretak. Brønnøysund for ideelle foretak. Bearbeidet av utvalget.

Om spesialisthelsetjenesten:

«Av tjenestene de regionale helseforetakene kjøper etter konkurranse, utgjør de ideelles andel om lag 60 prosent og kommersielle aktører om lag 40 prosent. Figur 19.4 viser samlede driftsinntekter til private leverandører som har levert etter konkurranse, fordelt på foretak med ulike eierskap. Flere aktører har inntekter også utenfor anskaffelsene, eksempelvis gjennom godkjenningsordningen Fritt behandlingsvalg eller gjennom helprivate tilbud finansiert av pasientens egen lomme eller forsikring. Det foreligger ikke offentlige regnskapstall som gjør det mulig å skille mellom ulike typer inntekter til foretak som har inntekter fra ulike typer avtaleforhold. Likevel er det klart at denne delen av spesialisthelsetjenesten i stor grad leveres

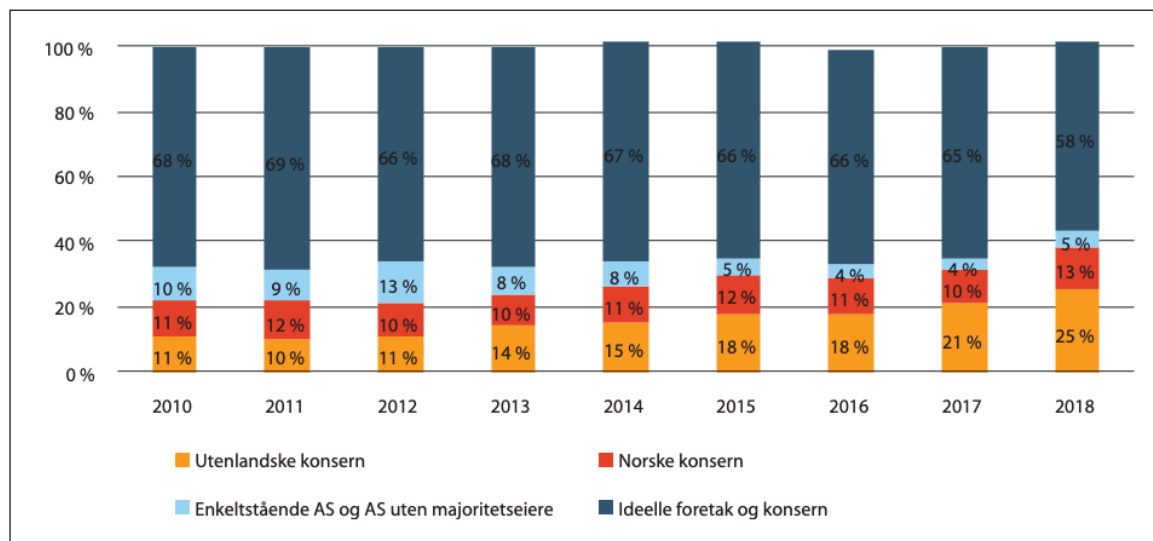
³⁰ s. 96

³¹ s. 323

³² s. 324

av store ideelle foretak. Samtidig har veksten de siste årene vært sterkest blant leverandører som inngår i utenlandske konsern.»³³

Figur 19.4:³⁴



Figur 19.4 Andel av driftsinntekter for private leverandører av spesialisthelsetjenester levert etter konkurranse. Fordelt på ideelle foretak, utenlandske konsern, norske konsern og andre norske foretak. 2010–2018.

Kilde: Leverandørlistene fra regionale helseforetak. Næringsoppgaver (Skatteetaten). Brønnøysundregistrene. Bearbejdet av utvalget.

Om barnehager:

«På oppdrag fra Kunnskapsdepartementet har BDO utarbejdet en rapport om markedssvikt, lønnsomhet og gevinstrealisering i barnehagesektoren. Rapporten viser at de største aktørene i den private delen av sektoren har økt markedsandelene sine betydelig de siste ti årene. I 2007 utgjorde seks av de største aktørene samlet sett rundt fem prosent av alle private barnehager, mens de i 2016 utgjorde i overkant av 17 prosent. Markedsandelen til de seks største aktørene målt i antall barn har økt fra rundt 11 prosent av det private barnehagemarkedet i 2007 til nærmere 32 prosent i 2016. De seks største aktørenes samlede andel av resultatet før skatt i 2016 utgjorde nærmere 60 prosent av det samlede resultatet før skatt i den private delen av sektoren. Ser man på kommunale og private barnehager samlet, utgjorde markedsandelen til de seks største private aktørene om lag ni prosent i antall barnehager og om lag 16 prosent i antall barn i 2016. En rapport fra Telemarksforsking viser den samme trenden. Rapporten viser at veksten i antall barnehager i kjeder i all hovedsak har foregått blant de største kjedene. Antall kjeder er blitt redusert, en utvikling som har skjedd gjennom at de største kjedene kjøper mindre kjeder. Telemarksforsking viser til at dersom den samme prosentvise veksten fortsetter, vil de fem største kjedene ha halvparten av de private barnehagene i 2029. I samme rapport framkommer det at de store kjedebarnhagene har signifikant større overskudd enn både små kjeder og enkeltstående barnehager. Telemarksforsking viser til at forskjellene i overskudd

³³ s. 317-318

³⁴ s. 318

mellom kjeder og enkeltstående barnehager ikke er knyttet til antall plasser per barnehage. Både gjennomsnittlige overskudd og størrelsene på barnehagene varierer mer for de mindre kjedene, og små kjeder med middels store barnehager har forholdsvis store overskudd. Samtidig viser analysen at de større kjedenes overskudd har vokst som følge av redusert bemanningstetthet i barnehagene.»³⁵

Om barnevern:

«Utenlandsk kontrollerte konsern leverer en økende andel av de samlede barnevernstjenestene. Blant private leverandører har utenlandske konsern økt sin andel av driftsinntektene fra 23 prosent i 2010 til 60 prosent i 2018.»³⁶

«Kartleggingen viser () at det er få aktører som har det meste av markedet, i tillegg til en økning av utenlandske aktører de senere år.»³⁷

Om at de ideelle taper i konkurransesystemet:

«Hippe-utvalget pekte på at innføringen av og den økte bruken av reglene om offentlige anskaffelser har fått store konsekvenser for forholdet mellom staten og ideelle leverandører av helse- og sosialtjenester. Det vises til at det i stor grad har foregått en omlegging fra et tilskuddsregime til et anskaffelsesregime, og at dette har ført til en avslutning av perioden der ideelle leverandører ble ansett som en mer eller mindre integrert del av det offentlige tjenestetilbudet. () Mange ideelle organisasjoner opplever at rammebetingelsene for deres rolle som offentlig finansierte velferdsprodusenter er blitt uklare. Dette gjelder særlig mulighetene til å bli favorisert i anskaffelsesprosesser. Videre fremheves at utforming av konkurransegrunnlag i åpne konkurranser ikke vektlegger de konkurransefortrinn som ideell sektor har. Ideelle organisasjoner har i innspillmøter med utvalget pekt på at den største etableringshindringen er knyttet til selve evnen til å vinne anbudskonkurranser. De peker på at deres organisasjonskultur ikke er tilpasset en kommersiell markedstenkning. Når historiske inngåtte tilskuddsavtaler utløper og skal fornyes gjennom et anskaffelsesregelverk, risikerer man derfor at ideelle aktører over tid fases ut.»³⁸

() Kartleggingen tyder også på at ideelle organisasjoner har lavere risikovilje, tilbøyelighet og mulighet til å ta på seg gjeld og en annen organisasjonskultur enn kommersielle aktører. Dette er faktorer som tilsier at ideelle – alt annet likt – vil komme dårlig ut (ikke vinne) en anskaffelse. Den lavere risikoviljen har betydning for de ideelles medvirkning i både kontraktsbaserte og tilskuddsbaserte finansieringsmodeller der risikofordelingen er fordelt slik at leverandøren har liten forutsigbarhet eller garanti for inntekt/etterspørsel. I brukervalgsordninger kreves for eksempel en viss grad av overkapasitet, altså at tilbyder må sitte med ledig kapasitet og bare får betalt ved såkalt avrop i en rammeavtale. Det oppleves som høy risiko for ideelle, fordi de i større grad enn kommersielle har faste ansatte som lønnes uavhengig av reelt bemanningsbehov i institusjonen ().»³⁹

³⁵ s. 228-229

³⁶ s. 335

³⁷ s. 28

³⁸ s. 96

³⁹ s. 97

Fra Sverige referer utvalget til en rapport som viser:

«... at mange offentlige oppdragsgivere foretrekker å gjøre store, gjerne sentraliserte, anskaffelser, mens ideelle organisasjoner oftest tilbyr småskala og desentraliserte aktiviteter. Innspillsmøtene til utvalget bekrefter at flere av aktørene opplever disse utfordringene. () Utvalget er ikke kjent med at tilsvarende forskning er blitt gjennomført i Norge, men legger ut fra innspillsmøtene med ideell sektor og øvrig kartlegging som viser til dialog med regjeringen og KS om dette over tid, til grunn at tilsvarende utfordringer gjelder for ideell sektor i Norge.»⁴⁰

⁴⁰ s. 97

HAGENS PÅSTAND 3: VI FÅR MER VELFERD FOR PENGENE MED EN VELFERDSMIKS



FOR VELFERDSSTATENS KOMMENTAR:

Utvalget beviser på ingen måte at vi får mer velferd for pengene med en «velferdsmiks» av offentlige og private, og mener det ikke kan si noe sikkert om kvalitet. Etter utvalgets vurdering kan samlede kostnader ikke bli redusert, men i verste fall øke, ved bruk av private leverandører. Utvalget skriver utførlig om måleproblemene i velferdstjenestene og konkluderer: «Private leverandører kan ha betydelige informasjonsfordeler ved å være nærmest brukeren, noe som gjør det ekstra vanskelig for det offentlige både å fastsette gode indikatorer og å måle de indikatorene som er fastsatt. Samlet tilsier dette at det offentlige må påregne betydelige styringskostnader ved bruk av private aktører.»

Kåre Hagen i Spekterhalvtimen:

«Vi mener at det norske samfunnet, den norske befolkningen og norske skattebetalere får mer velferd for pengene dersom vi kombinerer offentlig egenregi med en betydelig privat tilstedeværelse. Det er det Spekter tidligere har kalt for velferdsmiks, og som vi kaller for et velferdspluralistisk system.»

For velferdsstatens kommentar:

Velferdstjenesteutvalget beviser på ingen måte at vi får mer velferd for pengene med velferdsmiks – et begrep skapt i de kommersielle aktørenes PR- og lobbyarbeid (se side 10). Utvalgets drøftinger heller tvert imot i retning av et det er dyrt for velferdsstaten å bruke kommersielle med profittmotiv i velferden. I Hagens utsagn ligger det også at befolkningen får mer velferd, ved at kommersielle aktører driver deler av den. Utvalget han ledet mener imidlertid at det ikke har hatt grunnlag for å si noe sikkert om kvalitet og om hvordan tjenestene arter seg for de som mottar dem. Likevel viser utvalget til at profittmotiv, gir økt fare for at økonomiske hensyn går foran hensynet til kvalitet i tjenestene.

Hele utvalget konkluderer: «Det er derfor vanskelig å konkludere om offentlige midler blir brukt effektivt og i tråd med formålet uten mer inngående analyser av kostnadsbildet enn det utvalget har gjort, og uten kobling til resultateffektivitet, herunder tjenestekvalitet.»⁴¹

I sitatene fra Velferdstjenesteutvalget under blir det klart at utvalget tar mange forbehold, men trass i dette, vurderer de at samla kostnader i verste fall øker ved å bruke private. Altså fellesskapet taper penger. I en slik beregning må det også tas med at samfunnet kan tape enda mer dersom kommersielle velferd bidrar til å presse ned lønns-, arbeids-, og pensjonsvilkår med konsekvenser for kjøpekraft og skatteevne. (Se dette notatets påstand 6.)

⁴¹ s. 438

Utvalget fastslår at velferdstjenester er svært vanskelige å måle, og at det til nå ikke finnes sikre målinger på kvalitet. Og der kvalitet er vanskelig å måle ser utvalget fare for opportunistisk atferd, som at leverandøren reduserer kvaliteten med lav risiko for å bli oppdaget.⁴² Måleproblemet er mer krevende dersom tjenesten leveres av private aktører, utenfor det offentliges egen organisasjon.

Utvalget vurderer at forskning på effekten kostnader og kvalitet av å bruke private aktører kan gi nyttig informasjon. Utvalget mener likevel at resultatene først vil bli tilstrekkelig relevante der studier av effekten på kostnader og kvalitet gjøres samtidig. Det foreligger få studier som har gjort dette samtidig.⁴³

Utvalget sier at samlet sett må det offentlige beregne betydelige styringskostnader ved bruk av private aktører. Det lar seg ikke stadfeste om eventuelle stordriftsfordeler til større konsern brukes til å forbedre tjenestetilbudet og kvaliteten, eller om det går til profitt. Utvalget har ikke klart å følge hvordan pengene blir brukt i konsern organisert i flere juridiske enheter.

Hagens påstand om at «skattebetalerne får mer velferd for pengene», er imidlertid helt i tråd med både historiefortellingen og virkelighetsbeskrivelsen i kampanjen Velferdsmiks. Kampanjen Velferdsmiks publiserte 19. april sin versjon av en oppsummering av Velferdstjenesteutvalget under overskriften: «Rapporten om private aktører i velferdsstaten gir et historisk godt kunnskapsgrunnlag for helse- og velferdsdebatten. Her er de viktigste funnene.» Velferdsmiks oppsummerte dette i 8 punkter. Punkt 1. og 2. var: «1. Penger bevilget til velferd går til velferd, 2. Vi får mer for pengene ved å ha en velferdsmiks.»⁴⁴ Resten av oppsummeringen følger også resten av Hagens påstander. Velferdsmiks sin oppsummering av Velferdstjenesteutvalget bygger med andre ord ikke på utvalgets tekst, men er svært lik Hagens uttalelser.

Velferdstjenesteutvalget om måleproblemer når det offentliges kostnader og kvalitet skal vurderes:

I sitt kapittel om Kvalitet og styringskostnader forklarer utvalget (21.3):

«Utvalget diskuterer i kapitlet her hva måleproblemer ved kvalitet har å si for omfanget av styringskostnader som det offentlige må påregne ved bruk av private aktører. Omfanget av styringskostnader er sentralt for å vurdere hva som vil være en samfunnsøkonomisk effektiv bruk av private aktører, og med det om private bør brukes i det hele tatt. Med styringskostnader mener utvalget både direkte styringskostnader (transaksjonskostnader) og indirekte styringskostnader, som innebærer svekket resultateffektivitet.»⁴⁵

«I kapittel 17.3 gir utvalget en oversikt over den forskningen som foreligger om effekten på kvalitet og kostnader ved å bruke private leverandører. Det er store variasjoner mellom studiene, men enkelte studier viser at bruk av private har ført til kostnadsreduksjoner. Kunnskapsgrunnlaget har imidlertid svakheter ved at de fleste studier kun har sett på direkte

⁴² s. 78, s. 86- 89, s. 99, s. 130, s.416, s. 421-424, 434-435, s. 470, s. 477-479, s. 486, s. 525-526

⁴³ s. 425

⁴⁴ <https://www.velferdsmiks.no/okategoriserade/ekspert-slar-fast-vi-far-mer-velferd-for-pengene-med-velferdsmiks/>

⁴⁵ s. 422

kostnader ved å drive tjenestene, og ikke transaksjonskostnader og indirekte styringskostnader. Etter utvalgets vurdering kan dette tilsa at samlede kostnader ikke blir redusert, men i verste fall øker, ved bruk av private leverandører.»⁴⁶

«Utvalget vurderer at forskning på effekten kostnader og kvalitet av å bruke private aktører kan gi nyttig informasjon. Utvalget mener likevel at resultatene først vil bli tilstrekkelig relevante der studier av effekten på kostnader og kvalitet gjøres samtidig. Det foreligger få studier som har gjort dette samtidig.»⁴⁷

«Utvalget har enkelte steder i utredningen antatt at større konsern antakelig klarer å realisere noen typer av stordriftsfordeler i sin produksjon, men om disse (eventuelle) fordelene primært tilfaller brukerne i form av høyere kvalitet på tjenestene eller eierne dersom besparelser ikke brukes for å forbedre tjenestetilbudet og kvaliteten for brukeren, lar seg ikke gjøre å stadfeste.»⁴⁸

«Mange velferdstjenester går () lenger enn å stille minimumskrav til innholdet. Det kan blant annet være krav om at det skal utarbeides ulike former for planer, for eksempel for hele eller en bestemt del av virksomheten eller for enkeltbrukere. Både det at det foreligger en plan og selve innholdet i planen kan gi en indikasjon på kvaliteten på innholdet i tjenesten. De dokumenterte planene er imidlertid ikke tilstrekkelig til å kunne konkludere om det kvalitetsmessige innholdet i tjenesten, da planene i seg selv sier lite om hvordan planen følges opp i praksis. Dette er et måleproblem som vedrører mange tjenester uavhengig av hvem som produserer dem, men som er mer krevende dersom tjenesten leveres av private aktører, utenfor det offentliges egen organisasjon.

For flere velferdstjenester er det også et krav at brukere skal medvirke til innholdet i tjenesten. Dette er en prosessindikator som kan være vanskelig å vurdere om blir etterlevd. Foreldre til barn i barnehage er ikke med barnet i barnehagen og kan i liten grad vurdere kvaliteten på tjenesten, og påvirke hvordan tjenesten utføres. Prosessindikatorene i barnevernet kan være vanskelig å måle fordi effekten av tjenestene som leveres er vanskelig isolerbare og ofte ikke blir synlige før på lengre sikt. Mange tjenester er dessuten vanskelig å konkretisere, slik at det ikke nødvendigvis lar seg gjøre å utforme tilstrekkelig gode prosessindikatorer i kontrakten.

Private leverandører kan ha betydelige informasjonsfordeler ved å være nærmest brukeren, noe som gjør det ekstra vanskelig for det offentlige både å fastsette gode indikatorer og å måle de indikatorene som er fastsatt. Samlet tilsier dette at det offentlige må påregne betydelige styringskostnader ved bruk av private aktører.»⁴⁹

«I tilskuddsbaserte finansieringsmodeller vil styringskostnader omfatte utforming av reguleringen, oppfølging og kontroll (evalueringskostnader) og kostnader knyttet til eventuelle sanksjoner (tvangskostnader). I tillegg kan det oppstå indirekte transaksjonskostnader dersom tilskuddsordningen gir mulighet for opportunistisk atferd, som at leverandøren reduserer

⁴⁶ s. 424

⁴⁷ s. 425

⁴⁸ s. 423

⁴⁹ s. 423-424

kvaliteten med lav risiko for å bli oppdaget. Dette kan skje der det er problemer med å måle kvalitet. Som utvalget har avdekket, er det for flere velferdstjenester krevende å måle prosessindikatorer, altså hvordan en tjeneste skal produseres. Innenfor tilskuddsmodeller er det særlig relevant for barnehager. I kontraktsbaserte finansieringsmodeller, hvor det inngås kontrakt om kjøp av tjenesten etter konkurranse i tråd med anskaffelsesregelverket, vil transaksjonskostnadene omfatte kostnader til utarbeidelse av konkurransegrunnlag og tilbud, forhandlingskostnader, evalueringskostnader og tvangskostnader (). Også i kontraktsbaserte modeller vil styringskostnadene øke dersom det er utfordrende å måle resultat. Barnevernstjenester skiller seg ut ved at det er få strukturindikatorer, det er vanskelig å måle hvordan tjenesten produseres (prosessindikator) og vanskelig å måle effekten av tjenesten (resultatindikator).»⁵⁰

«Styringsproblemene kan () også forsterkes dersom private aktører stilles overfor strengere og strengere lønnsomhetsmål, for eksempel om internasjonale private equity (PE)- selskaper går inn på eiersiden hos den private aktøren.»⁵¹

⁵⁰ s. 424

⁵¹ s. 61

HAGENS PÅSTAND 4: UTVALGET HAR GJENNOMANALYSERT DE PRIVATE AKTØRENES ØKONOMI OG INTERNHANDEL, OG PENGER BEVILGET TIL VELFERDSPRODUKSJON KOMMER FRAM TIL VELFERDSPRODUKSJON



FOR VELFERDSSTATENS KOMMENTAR:

Utvalget understreker at det har gjort beskrivende analyser på sektornivå, mens det kun er gjennomgang av regnskap til det enkelte selskap som kan fastslå om den offentlige finansieringen av velferdstjenesten har gått til formålet. Utvalget konkluderer: «Høy oppkjøpsaktivitet, interesse fra utenlandske investorer og store salgsgevinster og goodwillbeløp indikerer imidlertid at investeringer i velferdssektorene i Norge er lønnsomme. Flertallet utelukker derfor ikke at det realiseres meravkastning utover normalavkastning (superprofitt) hos aktører i de ulike velferdssektorene ().» Mindretallet mener en annen regnemåte bør legges til grunn og finner også superprofitt.

Kåre Hagen i Spekterhalvtimen:

«[Terje Svabø] Dere så ikke noen farer for den flotte velferdsmodellen () forvitrer?

[Kåre Hagen] Nei, det finner vi ikke. Men det er litt sånn passiv konklusjon, det skal jeg innrømme. Vi fikk enestående hjelp fra skattemyndighetene til å gjennomanalysere de private aktørenes økonomi og internhandel. Vår konklusjon er at dersom det var en viktig motivasjon hos mange private leverandører om å komme inn å gjøre kjappe penger i velferdssamfunnet så ville vi funnet helt andre nivåer på internhandel og finansakrobatikk og alle disse tingene her. Det vi finner er et bilde av seriøs og ordentlig næringsvirksomhet som deler de målsetningene som det offentlige har. () Summa summarum har vi foretatt en slags kontroll av det norske velferdssamfunnets bruk av private. Om det foreligger utvekster eller lekkasjeproblemer eller sånne problematiske undergravende effekter. Så er vår konklusjon at det finnes ikke.»

For velferdsstatens kommentar:

Kåre Hagen baserer denne påstanden på to premisser:

1. At utvalget med hjelp fra skattemyndighetene har gjennomanalysert de private velferdsaktørenes økonomi, internhandel og bruk av «finansakrobatikk».
2. At fortjenestenivåene og lønnsomheten i kommersiell velferd ligger omtrent på hva man kan oppnå ellers i næringslivet og at dette ikke utgjør et problem.

Det første premisset er rett og slett feil. Utvalget omtaler flere steder at de ikke har tilstrekkelig informasjon til å kunne si noe med sikkerhet når det gjelder selskapenes økonomi og drift. De har dermed heller ikke kunnet konstatere omfanget av «finansakrobatikk». Utvalget har ikke

gjennomanalysert de private aktørenes økonomi og internhandel, og skattemyndighetene har ikke kunnet bidra med enestående hjelp til dette, ettersom det er manglende innsyn i kommersielle selskapers økonomi.

Utvalget skriver i sin analysedel under 21.5 Kartleggingen av økonomien til de private: «Det er viktig å understreke at det er først når regnskapet til det enkelte selskap gjennomgås at det er mulig å vurdere om den offentlige finansieringen av velferdstjenesten har gått til formålet, og eventuelt om det offentlige har betalt for mye.»⁵² Det utvalget har fått fra skattemyndighetene er aggregerte data på sektornivå. Når sektorene fortsatt har et mangfoldig eierskap og selskapene har et mangfold av strategier de kan bruke for å hente ut penger, vil dette alltid gi minimale utslag på gjennomsnittsnivåer.

Hele utvalget konkluderer altså som tidligere omtalt: «Det er derfor vanskelig å konkludere om offentlige midler blir brukt effektivt og i tråd med formålet uten mer inngående analyser av kostnadsbildet enn det utvalget har gjort, og uten kobling til resultateffektivitet, herunder tjenestekvalitet.»⁵³

Forbeholdene er så mange og mangel på presise tall så store at et mindretall på to i utvalget mener at mangelen på innsyn i økonomien og eierskapsforhold hos de private aktørene som finansieres med fellesskapets midler er utvalgets hovedfunn. Hele utvalget mener at det er åpenbart uheldig at det er så vidt ressurskrevende og utfordrende å få oversikt over den reelle økonomien hos private leverandører av velferdstjenester.⁵⁴ Et mindretall på fem av tolv medlemmer mener at alle selskaper som leverer offentlig finansierte velferdstjenester bør organiseres i egne rettssubjekter med forbud mot å drive annen virksomhet.⁵⁵

Utvalget gir en grundig drøfting av ulike former for måling av lønnsomhet i kommersiell velferdsvirksomhet, men understreker også her mangelfullt tallgrunnlag. Utvalget deler seg i vurderingen av hvilket lønnsomhetsmål som er best egnet, men er enige om at alle målemetoder har styrker og svakheter, og at de viser ulike ting. Flertallet mener driftsmargin er best «basert på formålet med utvalget og for arbeidsintensive foretak med lav kapitalbinding», mens mindretallet «mener at avkastning på egenkapital er det mest relevante tilgjengelige nøkkeltall for å vise hvor lønnsom det er å investere i sektoren.»⁵⁶

En sentral del av debatten etter utvalgets lansering var hvorvidt man fant såkalt superprofitt i velferdstjenestene. Superprofitt er et begrep som betyr at man kan tjene mer penger enn i sammenliknbare sektorer. I et marked indikerer superprofitt markedssvikt, altså at markedet ikke fungerer optimalt og eierne kan hente ut avkastning utover normalnivåer. Flertallet utelukker ikke at realiseres superprofitt, mens mindretallet gir et utregnet estimat på 1,1 milliarder bare i 2018.

⁵² s. 427

⁵³ s. 438

⁵⁴ s. 428

⁵⁵ s. 502

⁵⁶ Begge sitater fra side 431

Hagens påstand om at utvalgets arbeid beviser at penger bevilget til velferdsproduksjon kommer fram til velferdsproduksjon kan altså ikke finnes igjen i utvalgets arbeid. Det har ikke vært mulig å foreta en full gjennomlysning av de private selskapenes økonomi på grunn av manglende innsyn i økonomien. Utvalget kan ikke utelukke at det realiseres superprofitt.

I tillegg hopper Hagen, for så vidt i tråd med regjeringens mandat, elegant over det grunnleggende premisset om at kommersielt eierskap alltid medfører en viss privat fortjeneste og det prinsipielle spørsmålet om hvorvidt skatte kroner bevilget til velferd bør gå til dette.

Velferdstjenesteutvalget om eget tallmateriale:

«Lønnsomheten kan si noe om hvorvidt private aktører er kostnadseffektive. Urimelig høye fortjenester kan skyldes høy kostnadseffektivitet, men kan også være tegn på en for høy pris eller et for høyt tilskuddsnivå. Lave eller normale fortjenester kan bety både lav kostnadseffektivitet, men også høy kostnadseffektivitet kombinert med «riktig» nivå på tilskudd eller prisen som det offentlige betaler for tjenesten. Lønnsomheten hos private aktører sier imidlertid ikke noe om styringskostnader, og aggregerte regnskapstall for private aktører i en gitt sektor sier lite om hvorvidt det på samfunnsnivå er effektivt å bruke private aktører i denne sektoren. Det er derfor vanskelig å konkludere om offentlige midler blir brukt effektivt og i tråd med formålet uten mer inngående analyser av kostnadsbildet enn det utvalget har gjort, og uten kobling til resultateffektivitet, herunder tjenestekvalitet. Det har vært svært ressurskrevende å få etablert oversikt over hvilke private aktører som leverer velferdstjenester, og i hvilket omfang. Standardisert informasjon om næringsvirksomhet, eierskaps- og selskapsstrukturer og virksomhetenes leveranser til offentlig finansierte velferdstjenester, lar seg ikke koble uten betydelig og særskilt innsats.»⁵⁷

«Utvalget har gjort deskriptive analyser på aggregerte data på sektornivå, men ikke analyser av enkeltregnskaper. Analysene som utvalget har gjort basert på regnskapstall, næringsoppgaver etc. er ikke det samme som å føre tilsyn med det enkelte foretak. Det er viktig å understreke at det er først når regnskapet til det enkelte selskap gjennomgås at det er mulig å vurdere om den offentlige finansieringen av velferdstjenesten har gått til formålet, og eventuelt om det offentlige har betalt for mye. Offentlige oppdragsgivere foretar slike analyser som del av kontraktsoppfølgingen av anskaffelser, men trolig i varierende grad avhengig av bestillerkompetansen og ressurs situasjonen. Utvalget har ikke statistikk over hyppighet.»⁵⁸

«Private leverandørers organisering og rapporteringskrav som de er underlagt, gjør at regnskapstallene kan inneholde inntekter og kostnader fra flere velferdssektorer, dekke annen type virksomhet som ikke er relevant for velferdssektoren, samt inkludere inntekter som er overføringer av offentlige midler og betalinger fra brukere, uten at vi kan skille mellom disse. Alt dette kan gi støy i datagrunnlaget, som kan gjøre det vanskelig å trekke sikre konklusjoner om lønnsomhet basert på tallene. Utvalget mener at det er åpenbart uheldig at det er såvidt

⁵⁷ s. 438

⁵⁸ s. 427

ressurskrevende og utfordrende å få oversikt over den reelle økonomien hos private leverandører av velferdstjenester.»⁵⁹

«Velferdstjenesteleverandører kan drive flere typer virksomhet innenfor samme rettssubjekt, noe som kan gjøre det vanskelig å trenge igjennom dokumentasjonen på hvilke kostnader som er allokert til hvilke deler av virksomheten. I kapittel 24 vurderer utvalget om tilsvarende krav som stilles i friskoleloven om at friskolene skal være et eget rettssubjekt, kan være aktuelt for andre velferdstjenester, for eksempel barnehager og barnevern.»⁶⁰

Mindretallsmerknad, Bjerkan og Vislie:

«Og nettopp mangelen på innsyn i økonomien og eierskapsforhold hos de private aktørene som finansieres med fellesskapets midler er etter vårt skjønn dette utvalgets hovedfunn. Mangel på innsyn i kombinasjon med at forretningsideen om å levere velferdstjenester for noen har vist seg å være ekstrem lønnsom, kan bidra til å svekke den demokratiske legitimiteten til velferdsstaten.»⁶¹

Om måling av lønnsomhet:

«Det er flere måter å måle lønnsomhet på. Utvalget ser på flere ulike lønnsomhetstall, både resultatmål og rentabilitetsmål. Alle lønnsomhetstallene har sine styrker og svakheter avhengig av formålet med lønnsomhetsanalysene.»⁶²

«Utvalgets flertall mener at det er driftsmarginer som er det mest relevante lønnsomhetsmålet basert på formålet med utvalget og for arbeidsintensive foretak med lav kapitalbinding, slik foretak i velferdssektoren er.»⁶³

«Utvalgets mindretall, medlemmene Bjerkan og Vislie, mener at avkastning på egenkapital er det mest relevante nøkkeltallet for å vise eierens lønnsomhet ved å investere i virksomheten. Fordi kapitalbehovet i velferdssektoren er lavt, vil selv lave driftsmarginer gi høy avkastning på egenkapitalen.»⁶⁴ «De private velferdsprodusentenes gjennomsnittlige driftsmargin på 5,3 prosent (i 2018) ligger noe i underkant av den gjennomsnittlige driftsmarginen på 5,7 prosent for alle ikke-finansielle, norske aksjeselskap utenom de ressursbaserte næringene. I vurderingen av hva som vil være rimelige driftsmarginer må en imidlertid ta hensyn til både risiko og kapitalens omløpshastighet (kapitalintensitet).»⁶⁵

Om superprofitt:

«Høy oppkjøpsaktivitet, interesse fra utenlandske investorer og store salgsgevinster og goodwillbeløp indikerer imidlertid at investeringer i velferdssektorene i Norge er lønnsomme. Flertallet utelukker derfor ikke at det realiseres meravkastning utover normalavkastning

⁵⁹ s. 248

⁶⁰ s. 423

⁶¹ s. 527

⁶² s. 428

⁶³ s. 428

⁶⁴ s. 428

⁶⁵ s. 429

(superprofitt) hos aktører i de ulike velferdssektorene, men argumenterer at det ikke er mulig å anslå størrelsen på denne presist nok ved å anvende standardmetoder for beregning av superprofitt på eksisterende regnskapsdata uten omfattende justeringer.»⁶⁶

Private Equity-fond øker, og det indikerer lønnsomhet:

«Innenfor gruppen av kommersielle leverandører har det, de siste 4–5 årene, skjedd en forskyvning fra mindre norske foretak til større norskeide konsern og noen helt eller delvis utenlandsk eide konsern. Det gjelder i spesielt stor grad barnevern og i helse- og omsorgssektoren. Av 17 utenlandske aktører var fem Private Equity-fond, flere hvilket er registrert i lavskatteland. Utvalget mener at dette indikerer at det er lønnsomt å investere i offentlig finansierte velferdstjenester.»⁶⁷

⁶⁶ s. 431

⁶⁷ s. 438-439

HAGENS PÅSTAND 5: DET ER IKKE SKATTEBETALERNES PENGER SOM ER I OMLØP VED SALG AV BARNEHAGER



FOR VELFERDSSTATENS KOMMENTAR:

Velferdstjenesteutvalget mener derimot at gevinster fra salg av barnehageeiendommer kan være ulovlig gitt statsstøtte, og dermed ulovlig overføring av skattemidler. Utvalget mener det bør undersøkes om nasjonal rett åpner for å få krevd slik støtte tilbakeført. Utvalget mener at skattebetalernes penger kan være i omløp i begge ender ved kjøp og salg av barnehager, enten direkte eller indirekte.

Kåre Hagen i Spekterhalvtimen:

«Og så finner jo vi også at det finnes de som har tjent en god del penger, men det er på kjøp og salg. Altså at det har vokst fram et marked for barnehager eller barnevernsinstitusjoner og sånne ting. Om det markedet er ønsket eller ikke, det er litt i kanten av vårt mandat. Men i disse tilfellene er det ikke skattebetalernes penger som her er i omløp, her er det andre ting som er ute og går.»

For velferdsstatens kommentar:

Velferdstjenesteutvalget stiller spørsmålet om gevinster fra salg av barnehageeiendommer kan være ulovlig gitt statsstøtte. De mener også at det bør undersøkes om nasjonal rett åpner for å få krevd slik støtte tilbakeført. I motsetning til hva Hagen sier, mener utvalget at skattebetalernes penger kan være i omløp i begge ender ved kjøp og salg av barnehager, enten direkte eller indirekte. Penger som stammer fra offentlige midler kan benyttes til å kjøpe barnehager, og verdier bygget opp i barnehagen kan benyttes til å øke markedsverdien av barnehagen og således øke salgssummen for selger.

Flere barnehagekjeder har de senere årene skilt ut eiendom som egen virksomhet og/eller solgt eiendom. Ifølge Velferdstjenesteutvalget er salg av eiendommer der det samtidig inngås en leieavtale med kjøper (sale-leaseback-avtale), også en måte å ta ut fremtidig overskudd fra barnehagevirksomheten på.⁶⁸ I slike tilfeller vil salget være et verktøy som benyttes for å føre overskuddene – og skattebetalernes penger – dit man ønsker: Vekk fra barnehageselskapene, og unna barnehagelovens bestemmelser om bruk av offentlige midler og foreldrebetaling.⁶⁹

⁶⁸ s. 435

⁶⁹ <https://borsen.dagbladet.no/nyheter/tjente-36-millioner-pa-barnehageutleie/73013797>

Velferdstjenesteutvalget om eiendomssalg og barnehager:

Lønnsomhet:

«Det kan være flere årsaker til vekst i konserndannelser innenfor private barnehager. En viktig grunn er at barnehagedrift vurderes som lønnsom. Ulike aktører kan også ha forskjellige ideer til hvordan barnehager kan utvikles faglig og kommersielt. Slike ideer kan i mange tilfeller lettere utvikles for store enheter. Kjøpene oppstår fordi det også er eiere som ønsker å realisere de økonomiske verdiene som er bygget opp gjennom barnehagedriften gjennom salg.»⁷⁰

Anvendelse av overskudd:

«Kommersielle virksomheter, for eksempel et aksjeselskap, kan anvende overskuddet enten til utbytte til aksjonærene, konsernbidrag eller som tilskudd til egenkapitalen, altså slik at overskuddet blir i virksomheten. Tilbakeholdt overskudd kan realiseres gjennom salg av hele eller deler av virksomheten på et senere tidspunkt.»⁷¹

Særlig om salg av eiendom:

«Flere barnehagekjeder har de senere årene skilt ut eiendom som egen virksomhet og/eller solgt eiendom. En begrunnelse for å skille ut eiendommer i egen virksomhet, er at det kreves annen kompetanse til å drifte eiendom enn i virksomheten for øvrig. Et moment som har fått mediaoppmerksomhet ved salget av barnehageeiendommer, er at enkelte av tomtene i sin tid ble gitt bort eller solgt til under markedspris, av kommunen, på et tidspunkt hvor det var et stort behov for å få bygget nok barnehageplasser til alle som hadde lovfestet rett til barnehageplass. Samtidig med salg av eiendommer er det i flere av tilfellene inngått en husleieavtale mellom driftsselskapet, altså barnehagen, og eiendomsselskapet som har kjøpt eiendommen (sale-leaseback-avtale). Utvalget mener at denne type salg kan være en måte å ta ut fremtidige overskudd i barnehagevirksomheten på.»⁷²

Gevinster ved salg eller avvikling av virksomhet eller eiendeler og ulovlig statsstøtte:

«Utvalget mener at i den grad eventuelle gevinster kan tilskrives salg av eiendom under markedspris, bør det vurderes om dette kan være et resultat av ulovlig gitt statsstøtte. Etter utvalgets syn bør det vurderes om gevinster fra salg av disse eiendommene må anses som ulovlig offentlig støtte til en kommersiell eiendomsvirksomhet, snarere enn til en (ikke-økonomisk) barnehagevirksomhet. Det bør i den forbindelse undersøkes om nasjonal rett åpner for å få krevet eventuell ulovlig statsstøtte tilbakeført.»⁷³

⁷⁰ s. 338

⁷¹ s. 432

⁷² s. 435

⁷³ s. 498

HAGENS PÅSTAND 6: UTVALGET HAR GJENNOMANALYSERT LØNNS- OG ARBEIDSFORHOLD OG FINNER IKKE SOSIAL DUMPING-STRATEGIER



FOR VELFERDSSTATENS KOMMENTAR:

Utvalget tar en rekke forbehold fordi de mangler gode nok tall. Utvalget uttaler seg ikke om enkeltaktører presser lønns- og arbeidsvilkår eller følger sosial dumping-strategier, men utvalget viser til sektorvise sparingsstrategier på personalutgifter hos kommersielle aktører. I sin konklusjon utelukker de ikke press på lønns- og arbeidsvilkår. Utvalget konkluderer med at kommersielle leverandører i gjennomsnitt har 9% lavere lønnsnivå enn offentlige og ideelle, og at de forventer at sterkere konkurranse og press på avkastning fra eiere, vil kunne gi ytterligere press på lønns- og pensjonskostnader.

Kåre Hagen i Spekterhalvtimen:

«Et element i denne påstanden om velferdsprofitt er at man tar utgangspunkt i at velferdstjenestene er arbeidsintensive tjenester. Og så sier man at dersom en eier skal generere eller få til en svær profitt, så må det skje gjennom press på lønns- og arbeidsvilkår. At det presses nedover med en sosial dumping-strategi. Da må jeg få lov til å si, i all beskjedenhet, at utvalget vårt har klart å få til - ved hjelp av Statistisk sentralbyrå - en gjennomlysning av lønns- og arbeidsforhold så langt det overhodet er mulig. Og vi har tittet på det under ulike arbeidsgiverkonstellasjoner (offentlig sektor, privat kommersiell, privat ideell). Det vi kan si, med ganske stor strek under svaret, er at vi finner INGEN indikasjoner på at sosiale dumping-strategier er en vesentlig forklaring på måten fortjeneste generes på blant private velferdsleverandører. Og det er to grunner til det:

Det ene er at vi finner ikke de enorme nivåene på overskudd som impliseres i debatten. Det andre er at vi finner et mye mer mangfoldig system. Noen steder er det offentlige lønnsledende, andre steder er det private ideelle og så er de kommersielle, og så videre.

Så det mener jeg at den debatten kan vi legge død. Dette burde heller ikke overraske noen. De private leverandørene konkurrerer om arbeidskraft. Dette er godt utdannede mennesker som er drevet av indre motivasjon og profesjonell identitet. Det er jo ingen arbeidsgiver her som vil markedsføre seg med at man presser ned lønns- og arbeidsvilkår. Så vi håper at den debatten kan legges død, og at vi kan ha bedre debatter ().»

For velferdsstatens kommentar:

Hagens bruk av uttrykket «sosial dumping-strategier», tolker vi ut ifra konteksten som et generelt uttrykk for et urimelig press på lønns- og arbeidsvilkår. Utvalget tar en rekke forbehold fordi de mangler godt nok tallgrunnlag.

Utvalget uttaler seg ikke om enkeltaktører presser lønns- og arbeidsvilkår eller følger «sosial dumping strategier», men i sin konklusjon utelukker de det ikke. Utvalget tar dermed både forbehold om at de kun ser på gjennomsnitt ut ifra begrensede tall og at det er en rekke forhold de ikke har fått gjennomlyst, men viser likevel til sektorvise sparingsstrategier på personalutgifter hos kommersielle aktører. Utvalget konkluderer med at kommersielle leverandører i gjennomsnitt har 9% lavere lønnsnivå enn offentlige og ideelle, og at de forventer at sterkere konkurranse og press på avkastning fra eiere, vil kunne gi ytterligere innsparing på lønns- og pensjonskostnader.

Disse funnene støttes også av Fafos funn tidligere. Fafo konkluderte slik i sin rapport om kommersielle og ideelle leverandører av velferdstjenester i 2019: «Vi ser en tydelig tendens til at private velferdsløsninger bidrar til å presse ned lønns- og arbeidsvilkårene for de ansatte, og at særlig fritt brukervalg-ordninger gir økt segregering.»⁷⁴

Når Hagen gir inntrykk av at SSB har bidratt til en gjennomlysning, og deretter friskmelder kommersiell velferd fra påstander om «sosial-dumping-strategier», har det ikke rot i reell dokumentasjon i utredningen. Tvert imot. Å legge debatten død ved å slå fast at kommersielle aktører i velferden ikke presser lønns-, arbeids-, og pensjonsvilkår nedover, finnes det ikke grunnlag for i utvalgets utredning.

Velferdstjeneutvalget om lønns- og arbeidsvilkår og sitt eget tallgrunnlag:

«Ser vi alle velferdstjenesteområdene under ett, viser statistikken (fra SSB) at kommersielle produsenter i gjennomsnitt har et lønnsnivå som ligger 9 prosent lavere enn hos offentlige produsenter, mens ideelle produsenter i gjennomsnitt har tilnærmet likt nivå som det offentlige.»⁷⁵

«Kommersielle virksomheter har lavere lønnsnivå enn det offentlige spesielt innen hjemmesykepleie, institusjoner innen barne- og ungdomsvern, sosialtjenester til eldre og funksjonshemmede uten botilbud (hjemmetjenester) og sykehusinstitusjoner hvor lønnsandelen ligger på litt under 90 prosent av offentlige virksomheters gjennomsnittlige lønnsnivå.»⁷⁶

«Gjennomsnittlig månedslønn i kommersielle virksomheter har generelt vært lavere enn i offentlige virksomheter. Kommersielle leverandører har også noe lavere sykefravær. Forskjellene i lønnsnivåer er størst innen hjemmetjenester (omtalt statistisk som sosialtjenester til eldre og funksjonshemmede uten botilbud), men har blitt mindre over tid. Kommersielle leverandører har en mye lavere andel fastlønte innenfor hjemmetjenester og gruppen andre sosiale tjenester. Dette kan tyde på at de kommersielle i større grad bruker midlertidig ansatte enn fast ansatte i disse to næringene.»⁷⁷

⁷⁴ Når velferd er til salgs, Ideelle og kommersielle leverandører av velferdstjenester, Fafo-rapport 2019:11

⁷⁵ s. 287

⁷⁶ s. 287

⁷⁷ s. 301

Viser gjennomsnitt, men understreker at det kan være betydelige variasjoner:

«Konklusjonen er altså at både pensjonsutgifter og lønnskostnader kan variere betydelig innenfor tariffavtaler som i dag er landsomfattende, og særlig bedrifter som ikke er tariffbundne og som legger seg på et minimum av hva tariffavtalene krever både i pensjon og i lønn (og har lite lokale tillegg), kan spare mye personalkostnader. Statistikken over lønningene i de ulike velferdstjenesteområdene som utvalget har mottatt fra SSB, () viser imidlertid ikke så store gjennomsnittlige lønnsforskjeller for ideelle og kommersielle sammenlignet med offentliges lønninger som det tabell 18.1 viser eksempler på. Dette skyldes at mange ideelle og private virksomheter har egne tariffavtaler som er bedre enn minstelønnsavtalene, og at mange av dem som følger disse avtalene har gode lokale lønnsavtaler i tillegg. Utvalget kan allikevel ikke utelukke at enkelte bedrifter legger seg på et svært lavt lønnsnivå og i tillegg velger minimumsløsninger når det gjelder pensjon og dermed har en god del mindre personalkostnader enn andre. Med en utvikling i retning sterkere konkurranse om oppdrag innenfor anskaffelser og press på avkastning fra eiere i tilskuddssektorene, må en også forvente at det «potensialet» for innsparinger på lønns- og pensjonskostnader som tabellen viser, kan komme til å bli realisert.»⁷⁸

Vanskelig å skaffe god nok statistikk:

«I mandatet er utvalget bedt om å gjøre «en kartlegging av lønns- og arbeids- og pensjonsvilkårene hos leverandørene, for om mulig få et bilde av om det er store forskjeller mellom ansatte i offentlig og privat sektor når det gjelder disse forholdene.» Videre er utvalget i mandatet bedt om å «se på private aktørers organisering med hensyn til ansettelsesformer og bruk av selvstendig næringsdrivende mv.» For å undersøke nærmere lønns- og arbeidsvilkår i de ulike næringene har utvalget bestilt statistikk fra Statistisk sentralbyrå (SSB), Skatteetaten og Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI). () For enkelte arbeidsvilkår har det vært vanskelig å skaffe god nok statistikk. Eksempler på dette er det samlede omfanget av selvstendig næringsdrivende på velferdstjenesteområdet, forholdet mellom midlertidige og fast ansatte, pensjonsopplysninger og hvor mange som er omfattet av ulike tariffavtaler innenfor de ulike velferdstjenesteområdene. Når det gjelder pensjon, har utvalget vært i kontakt med SSB både med hensyn på data over pensjonstilhørighet til de ansatte og pensjonskostnader for arbeidsgiver, men SSB har vurdert at datamateriale de har tilgjengelig per i dag ikke er godt nok til å kunne svare på disse spørsmålene.»⁷⁹

«Opplysninger om antall midlertidige og faste ansatte er vanskelig å fremskaffe på et såpass detaljert nivå som utvalget ønsker i denne rapporten. Foreløpig har vi bare data om midlertidig ansettelse via arbeidskraftsundersøkelsen (AKU) og denne gir ikke god nok informasjon etter sektor og heller ikke på så detaljerte næringsgrupper som utvalget ønsker.

SSB gir statistikk etter antall fastlønte og antall timelønte/restlønte. Utvalget har i denne rapporten som en grov tilnærming valgt å bruke fastlønte som et uttrykk for fast ansatte og timelønte og restlønte som et uttrykk for midlertidig ansatte. Disse tallene må midlertidig tolkes

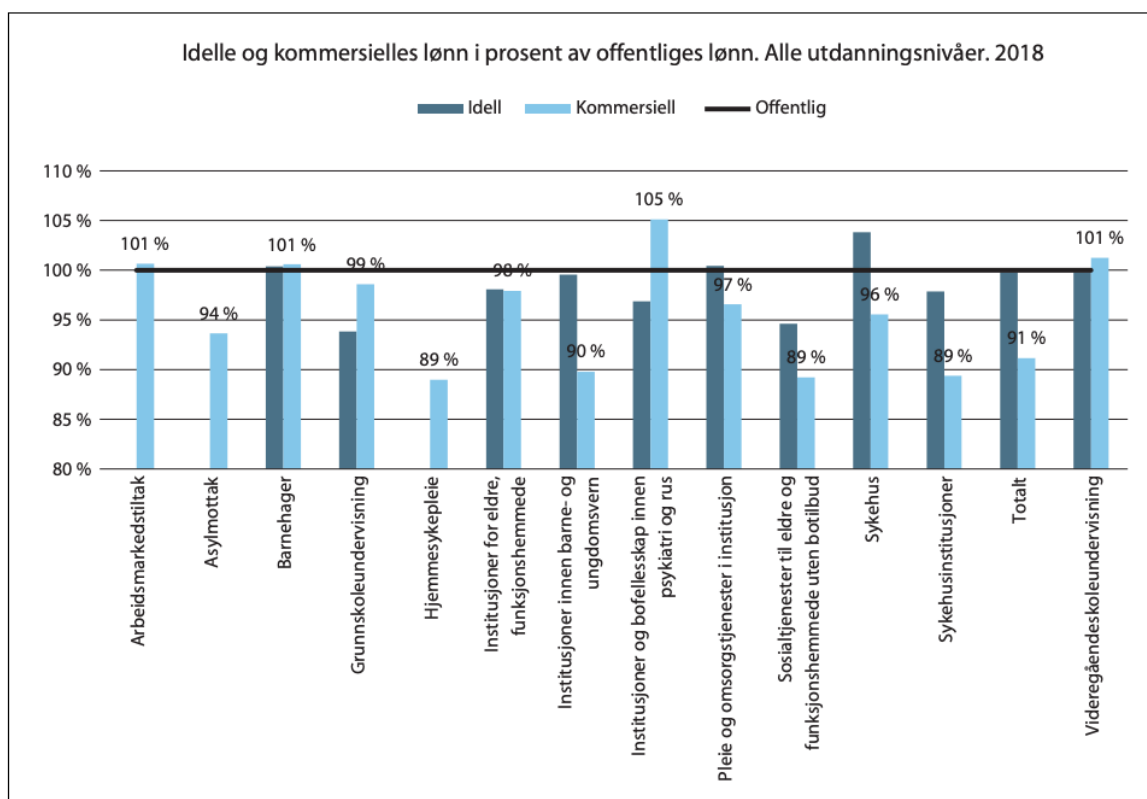
⁷⁸ s. 307

⁷⁹ s. 285

med forsiktighet, blant annet fordi det i deler av kommersiell sektor kan være vanlig med timelønn også for fast ansatte. For velferdstjenestene samlet, viser registertallene fra SSB at 23 prosent av alle arbeidsforholdene var timelønte eller restlønte i 2018. () Det (er) forholdsvis store forskjeller i bruken av timelønte/restlønte mellom ulike næringer. Størst er bruken innenfor arbeidsmarkedstiltak, barnevern og kommunale helse- og omsorgstjenester.»⁸⁰

De ulike sektorene:

Figur 18.3:⁸¹



Figur 18.3 Gjennomsnittlig månedslønn (heltidsekvivalenter) per arbeidsforhold i kommersiell og ideell sektor målt som prosent av offentliges lønn. 2018.¹

¹ For absolutte tall, se vedlegg 1.

Kilde: SSB

Medleverordningen (Barnevern, Rus og Psykiatri):

«Medleverforskriften gjelder både for offentlige og private virksomheter, men brukes i praksis ikke i offentlige virksomheter. Arbeidsgiver kan etter forskriften ensidig innføre en medleverordning innenfor visse rammer. For ansatt i statlige og kommunale virksomheter finnes egne tariffavtaler som regulerer ulike typer arbeidstidsordninger. En del private har også egne tariffavtaler som regulerer dette (blant annet de som er organisert i Virke). (...) «Ifølge Alsos m.fl. (2019) (...) jobber de ansatte i medleverordninger en del flere timer i året enn ansatte i tariffavtalte turnusordninger, uten at dette er reflektert i høyere lønn. Utvalget har ikke samlet

⁸⁰ s. 290-291

⁸¹ s. 288

oversikt over i hvor stor grad medleverordninger benyttes, men (...) er det mest sannsynlig at denne ordningen brukes mest i virksomheter som ikke er organiserte.»⁸²

Deltid Friskoler:

«(...) Både ideelle og kommersielle friskoler skiller seg ut med å ha flere ansatte på deltid sammenlignet med offentlige skoler. Sykefraværet er på den annen side høyest innenfor offentlige skoler mens kommersielle (friskoler) har lavest. En årsak til lavere sykefravær i friskolene, kan være bedre organisering fra arbeidsgivers side eller mere ressurssterkt personale, men det kan også skyldes at friskolene har færre ressurskrevende elever enn de offentlige skolene.»⁸³

Bemanning, ansiennitet, alder og utdanning i barnehager:

«Data fra Skatteetaten viser at større konsern jevnt over har lavere personalkostnader målt som andel av driftsinntektene enn mindre konsern. Årsaker her kan være både at de ansatte har lavere gjennomsnittsalder, at barnehagene er nyere og en følge av en bevisst ansettelsesstrategi. Uansett, lavere gjennomsnittsalder betyr normalt også lavere ansiennitet og isolert sett lavere lønn etter alminnelige tariffbestemmelser. Statistikken fra SSB viser at sammenlignet med ideelle, har kommersielle barnehager en større andel med unge under 30 år og færre over 45 år, men over tid har aldersforskjellene blitt mindre. Utjevningen kan henge sammen med at kommersielle barnehager har vokst ved å kjøpe barnehager, også fra ideelle eiere med høyere gjennomsnittsalder blant de ansatte. Dette underbygges også av at andelen arbeidsforhold i ideelle barnehager har blitt redusert, mens andelen i kommersielle har økt. () Et viktig poeng her er at den relativt høyere gjennomsnittsalderen blant ansatte i kommunale barnehager er med og bidrar positivt til inntektene i private barnehager, ved at det er kostnadene i offentlige barnehager som gir grunnlag for driftstilskuddet til de private. Tilsvarende resonnement som over kan gjøres i forhold til de ansattes utdanning. Jo høyere utdanningsnivå de ansatte har, jo høyere vil normalt lønningene være i henhold til alminnelige tariff- og lønnsavtaler. Data fra SSB gir mulighet til å skille på utdanningsnivå mellom offentlige barnehager, barnehager med ideelle organisasjonsformer og barnehager med kommersielle selskapsformer. Forskjellene i utdanningsnivå skiller seg lite mellom eiergruppene. Ansatte i ideelle barnehager har noe høyere utdanningsnivå enn de øvrige, men det er praktisk talt intet skille i utdanningsnivå mellom offentlige og kommersielle barnehager (). Tall fra SSB viser også at andelen ansatte med mer enn videregående skole over tid øker gradvis innen alle eiergruppene. Hippe m.fl. (2019) har sammenlignet private barnehager (hvor ideelle inngår) med kommunale. Det fremgår at private barnehager har færre årsverk per oppholdstime for barna enn de kommunale barnehagene, med om lag 4 prosent lavere korrigerede oppholdstimer per årsverk til basisvirksomhet. Disse forskjellene mellom private og kommunale har vedvart i flere år, og bidrar til isolert sett lavere personalkostnader for private barnehager sammenlignet med kommunale. Det fremgår også av Hippe m.fl. (2019) at en noe større andel av barnehagenes grunnbemanning har fagbrev som barne- og ungdomsfagarbeider i de kommunale barnehagene. Stortinget har vedtatt et minimumskrav til grunnbemanning (bemanningsnorm) for ordinære barnehager. Normen

⁸² s. 292-293

⁸³ s. 303

stiller krav om at barnehagene har en bemanning som tilsvarer minimum én voksen per tre barn under tre år og én voksen per seks barn over tre år. Normen ble innført 1. august 2018. Barnehagene hadde ett år på seg til å innfri kravet. Fra 1. august 2019 må barnehageeier søke om dispensasjon for barnehager som ikke har innfridd kravet. Det er dermed rimelig å anta at kostnadsforskjeller som alene skyldes ulikt antall årsverk per barn vil bli jevnet ut. Omfang av sykefravær er også en viktig faktor for barnehagenes driftsresultat. Over tid har barnehager med kommersielle selskapsformer hatt en sterkere reduksjon i sykefravær enn både ideelle og offentlige barnehager. De siste årene har sykefraværet vært høyest i offentlige barnehager. Dette kan imidlertid også ha sammenheng med at offentlige barnehager og til dels også ideelle har flere eldre arbeidstakere.»⁸⁴

Barnevern:

«...data for leverandører av barneverntjenester utenfor institusjon viser mindre lønnsforskjeller enn innenfor institusjoner. Gjennomsnittlig månedslønn er høyest innenfor ideelle virksomheter utenfor institusjon og lønnsveksten har også vært høyest her.»

«Offentlige virksomheter har høyest utdanningsnivå blant sine ansatte. () Kommersielle leverandører har klart lavest utdanningsnivå blant sine ansatte. Lønnsnivået blant de kommersielle er allikevel lavere også når vi tar hensyn til utdanningsnivå ().»⁸⁵

Kommunale helse og omsorgstjenester:

«Gjennomsnittlig månedslønn i kommersielle virksomheter har generelt vært lavere enn i offentlige virksomheter. (...) Forskjellen i lønnsnivåer er størst innen hjemmetjenester, () men har blitt mindre over tid. Kommersielle leverandører har en mye lavere andel fastlønte innenfor hjemmetjenester og gruppen andre sosiale tjenester. Dette kan tyde på at de kommersielle i større grad bruker midlertidig ansatte enn fast ansatte i disse to næringene»⁸⁶

Asylmottak:

«Det er noen flere med kun videregående og grunnskole som høyeste utdanning i kommersielle asylmottak. Videre er det også noe lavere lønn blant kommersielle asylmottak målt etter utdanningsnivå. Kommersielle har også en større andel av ansatte i deltidstillinger, men andelen fastlønte er omtrent den samme både i offentlige og kommersielle asylmottak.»⁸⁷

Kostnader for arbeidsgiver ved ulike landsomfattende tariffavtaler:

«... minstelønningene innenfor de ulike landsomfattende tariffavtaler varierer betydelig. () Konklusjonen er altså at både pensjonsutgifter og lønnskostnader kan variere betydelig innenfor tariffavtaler som i dag er landsomfattende, og særlig bedrifter som ikke er tariffbundne og som legger seg på et minimum av hva tariffavtalene krever både i pensjon og i lønn (og har lite lokale tillegg), kan spare mye personalkostnader. ()...mange ideelle og private virksomheter har egne tariffavtaler som er bedre enn minstelønnsavtalene, og () mange av dem som følger

⁸⁴ s. 302-303

⁸⁵ s. 301

⁸⁶ s. 301

⁸⁷ s. 305

disse avtalene har gode lokale lønnsavtaler i tillegg. Utvalget kan allikevel ikke utelukke at enkelte bedrifter legger seg på et svært lavt lønnsnivå og i tillegg velger minimumsløsninger når det gjelder pensjon og dermed har en god del mindre personalkostnader enn andre. Med en utvikling i retning sterkere konkurranse om oppdrag innenfor anskaffelser og press på avkastning fra eiere i tilskudssektorene, må en også forvente at det «potensialet» for innsparinger på lønns- og pensjonskostnader (), kan komme til å bli realisert»⁸⁸

⁸⁸ s. 307

AVSLUTNING

Vi håper dette notatet kan bidra til at Velferdstjenesteutvalget blir vurdert på utredningens egne premisser. Utvalgslederens utlegninger om utvalget kan på en rekke avgjørende punkt ikke finnes igjen i utvalgets tekst.

Velferdstjeneutvalget bekrefter en rekke av de utviklingstrekkene rødgrønne partier, ideelle organisasjoner og fagbevegelse har påpekt i mange år. De ideelle taper i konkurransen. Blant de kommersielle aktørene er det variasjon, men tendensen er klar, det blir færre små selvstendige selskaper og flere store norskeide og internasjonalt eide konsern. Økt interesse fra internasjonale oppkjøpsfond tilsier at markedet er lønnsomt. Utvalget utelukker heller ikke at det oppnås superprofitt. Mangfoldet av muligheter for finansakrobatikk og bruk av skatteparadis dokumenteres, men ikke omfanget. Mangelen på innsyn i selskapenes økonomi er et tydelig funn, og utvalget mener dette er uheldig. Utvalget viser at det er lavere lønnsnivå i gjennomsnitt hos kommersielle aktører. I noen sektorer er det betydelig lavere lønnsnivå. Utvalget mangler gode nok tall til å gi en fullgod oversikt over lønns-, arbeids og pensjonsvilkår, men de finner sektorvise sparingstrategier som er i bruk. Sparing på lønns- og arbeidsvilkår gir økt mulighet for å oppnå profitt.

Velferdstjenesteutvalget føyer seg inn i rekken av utredninger som finner at det er tilnærmet umulig å få fullstendig oversikt over pengestrømmer i kompliserte konsernstrukturer. De kan derfor ikke sette to streker under svaret på hvor mye selskapene tjener eller hvor mye det offentlige eventuelt taper. Dette er et av flere gjennomgående styringsproblemer når offentlig finansiert velferd for sårbare grupper settes ut til det kommersielle markedet.

Utvalget skriver at resultatene først vil bli tilstrekkelig relevante der studier av effekten på kostnader og kvalitet gjøres samtidig. Dette fremstår som ønsketenkning, og en oppfølging av mandatet der utvalget ble bedt om strategier for å bruke private «bedre». Utvalget dokumenterer grundig hvor vanskelig måling av kvalitet i velferdstjenestene er.⁸⁹ Når det heller ikke har vært mulig å få fullt innsyn i den private økonomien, tilsier det at en fullstendig oversikt over kostnader og kvalitet ikke er mulig å fremskaffe. Likevel bestiller regjeringen stadig nye utredninger som legger markedskonkurranse til grunn, og som når de finner at markedet ikke fungerer, ender opp med å anbefale tiltak for å innhente informasjon om kostnader og kvalitet. Tiltakene øker styringskostnadene, er byråkratiske og fører til mer rigid måling og kontroll i tjenestene. Markedsstyringen svekker derfor den demokratiske styringen, befolkningens - og brukernes mulighet til å påvirke, samt tillitten, fleksibiliteten og dermed kvaliteten i tjenestene. Det er ikke mulig å styre seg ut av problemene markedsstyringen skaper. Det eneste som ser ut til å gå fri i kontroll- og konkurransestrategien, er muligheten til å oppnå profitt på offentlig finansierte velferdstjenester. Et nytt politisk flertall må derfor avvikle kommersialiseringen og organisere velferdstjenestene utenfor markedet - i egenregi og i langsiktige samarbeid med ideelle organisasjoner uten profittmotiv.

⁸⁹ Se kapittel 4 og 5 fra side 55

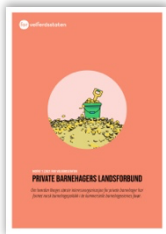
KILDER OG VIDERE LESNING

For velferdsstatens publikasjoner:



Velferd uten profitt:

<https://www.velferdsstaten.no/2019/05/01/velferd-uten-profitt-ida-wangberg-annika-sander-linn-herning-2019-2/>



Notat om PBL og de kommersielle barnehagenes makt:

<https://www.velferdsstaten.no/2021/04/12/notat-om-pbl-og-de-kommersielle-barnehagenes-makt/>



Notat Gjennomgang av lovforslag: Endringer i helse- og omsorgstjenesteloven (godkjenningsmodell for fritt brukervalg):

<https://www.velferdsstaten.no/2021/04/29/notat-gjennomgang-av-lovforslag-endringer-i-helse-og-omsorgstjenesteloven-godkjenningsmodell-for-fritt-brukervalg/>



Rapport: «Barnevernet i markedsliberalismens tidsalder: Da markedsbarnevernet fortrengete samfunnsbarnevernet»:

<https://www.velferdsstaten.no/2020/08/25/rapport-barnevernet-i-markedsliberalismens-tidsalder-da-markedsbarnevernet-fortrengete-samfunnsbarnevernet/>

Rapport: Veien til profittfri velferd. Erfaring fra fem storbyer.

<https://www.velferdsstaten.no/2019/06/12/148281/>

Rapport: Hva bør vi lære av Sverige?

<https://www.velferdsstaten.no/2019/06/13/148360/>

<https://www.velferdsstaten.no/2019/06/13/148360/>

Notat: «Konkurransen mot barnevern»

<https://www.velferdsstaten.no/2020/02/07/notat-konkurransen-mot-barnevern/>

Disse og flere publikasjoner kan leses/bestilles på: www.velferdsstaten.no

Andre publikasjoner:

Når velferd er til salgs Ideelle og kommersielle leverandører av velferdstjenester, Fafo, mai 2019:
<https://www.fafo.no/images/pub/2019/20708.pdf>

Markedssvikt, lønnsomhet og gevinstrealisering i barnehagesektoren, BDO, 07.05.18:
https://www.regjeringen.no/contentassets/239671d772c2422199d3d5b5fb3b4569/bdo_rapport_endelig.pdf

Finansiering av private barnehager, Telemarksforskning, 01.03.19:
https://www.udir.no/contentassets/53af607c285944c980ee3a23668132bb/tf---notat-15_2009.pdf

En barnehagesektor i endring, Hvilken betydning har framveksten av barnehagekjedene?, Telemarksforskning, 13.05.2019:
<https://www.telemarksforskning.no/publikasjoner/en-barnehagesektor-i-endring/3454/>

Analyse av konkurranseforholdene i markedene for tiltak og tjenester til statlig og kommunalt barnevern, Oslo Economics, 09.01.20:
<https://osloeconomics.no/wp-content/uploads/Konkurranseforholdene-i-markedene-for-barnevernet-OE-rapport-2019-43-.pdf>

Du er henta! – rapport om finansiering av private barnehager:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/du-er-henta-rapport-om-finansiering-av-private-barnehager/id2861077/>



FOR VELFERDSSTATEN

Torggata 28, 0183 OSLO
post@velferdsstaten.no
www.velferdsstaten.no