



NOTAT 1 | 2023 FOR VELFERDSSTATEN

# HØYRES FAKTARESISTENTE PROGRAM FOR VELFERDSPRIVATISERING

*En sammenlikning av Høyres privatiseringsprogram (utgitt mai 2023) med Velferdstjenesteutredningens reelle funn og andre fakta.*

Forfatter: Cathrine Strindin Amundsen, nestleder i For velferdsstaten  
Utgitt av For velferdsstaten  
FV-notat: 01/2023  
Forsideillustrasjon: For velferdsstaten

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

[www.velferdsstaten.no](http://www.velferdsstaten.no)  
Oslo, juni 2023

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

## INNHALDSFORTEGNELSE

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Oppsummering</b>  | <b>4</b>  |
| <b>Innledning</b>  | <b>5</b>  |
| <b>Omskriving av norsk historie og uredelighet om ideelle aktører</b>      | <b>6</b>  |
| Fakta om den norske velferdsmodellen                                       | 7         |
| Fakta om ideelles stilling, mangfold og monopoler                          | 8         |
| <b>Udokumentert påstand om at penger bevilget velferd går til velferd</b>  | <b>9</b>  |
| Fakta om eierskap, styringsproblemer og superprofitt                       | 11        |
| Fakta om kvalitet og styringskostnader                                     | 12        |
| Fakta om lønnsomhetsvurderinger  | 13        |
| Fakta om eiendomssalg i barnehagesektoren                                  | 13        |
| <b>Tomme løfter om bedre bestilling og åpenhet om økonomi</b>              | <b>14</b> |
| Fakta om eierskap, organisering og økonomi                                 | 16        |
| Fakta om det offentlige som bestiller av tjenester                         | 17        |
| <b>Tomme løfter om gode lønns- og arbeidsvilkår</b>                        | <b>19</b> |
| Fakta om lønns- og arbeidsvilkår   | 22        |
| <b>Tomme løfter om kvalitet og valgfrihet til lavere offentlig kostnad</b> | <b>24</b> |
| Fakta om brukervalg og kvalitet  | 26        |

## OPPSUMMERING

Dette notatet er en gjennomgang av Høyres privatiseringsprogram «Alle gode krefter i bruk». Mange av argumentene i Høyres program er hentet fra kommersielle velferdsleverandørers interesseorganisasjon NHO Geneo og brukes også av andre privatiseringstilhengere enn Høyre. I notatet siterer vi fakta som tilbakeviser mange av Høyres udokumenterte påstander, blant annet fra hva som faktisk står i Velferdstjenesteutredningen og andre anerkjente kilder.

Noen hovedpunkter:

- Den norske velferdsmodellen er, gjennom etterkrigstidens utbygging av velferdsstaten, tradisjonelt bygd på offentlig finansiering og offentlig drift i samarbeid med ideelle og små lokalt baserte aktører. Privatisering av drift til kommersielle aktører, ofte store konsern med internasjonal virksomhet eid fra Norge eller utlandet, startet fra rundt år 2000 og har siden tiltatt.
- De siste årene har det blitt færre ideelle aktører og flere kommersielle. Det har oppstått markedssvikt og konsentrasjon rundt relativt få store kommersielle konsern i sektorer som barnevern og barnehage der privatiseringen har vært omfattende.
- Myndighetene vet ikke om penger bevilget til kommersielle aktører går til formålet, fordi de ikke har tilstrekkelig innsyn i selskapene som driver offentlig finansierte velferdstjenester i Norge.
- Mye tyder på at dersom en tar med alle kostnadene så blir det dyrere, ikke billigere, for det offentlige å tilrettelegge for marked og konkurranse med kommersielle aktører i velferden.
- Den betydelige interessen fra både norske og internasjonale konserner og eiere fra finanssektorene tilsier at det er lønnsomt å drive offentlig finansierte velferdstjenester.
- Velferdstjenester er komplekse tjenester, ofte med sårbare brukere, som er svært krevende å kjøpe i et marked. Det er blant annet fordi tjenestene ikke kan måles eller kontraktsfestes så presist at det er enkelt å sette en pris eller kontrollere kvaliteten som er gitt. Marked for velferdstjenester fungerer best for de med minst behov og mest ressurser.
- Det er en klar sammenheng mellom privatisering til kommersielle aktører og press på lønns-, arbeids-, og pensjonsvilkår.
- Det er en klar sammenheng mellom press på ansattes vilkår og press på kvalitet i tjenesten.
- Brukervalg i en offentlig finansierte velferdstjeneste kan ikke innebære full valgfrihet over tjenestens innhold og omfang. Felleskapets ressurser skal fordeles solidarisk etter behov.
- Brukervalg med kommersielle aktører fører til byråkratisering og standardisering. Dette er dyrt for samfunnet og reduserer valgfriheten over det som betyr noe: de daglige møtene mellom brukere og ansatte.

## INNLEDNING

Høyres program «Alle gode krefter i bruk» er et program for mer privatisering av velferdstjenestene til kommersielle aktører. Høyre lover åpenhet, demokratisk kontroll, gode lønns- og arbeidsvilkår og så videre i programmet. Problemet er at tiltakene de foreslår for å oppnå det, ikke er i nærheten av egnet til å holde løftene.

Faktagrunnlaget i Høyres privatiseringsprogram er i all hovedsak hentet fra NHO Geneo (landsforening for helse- og velferdsnæringen), NHO Geneos privatiseringskampanje «velferdsmiks», den liberale tankesmien Civita og uttalelser fra lederen av Velferdstjenesteutredningen Kåre Hagen. Programmet er derimot ikke bygd på fakta fra Velferdstjenesteutredningen (NOU 2020:13) eller andre uavhengige kilder. Høyre viser ofte til Velferdstjenesteutredningen i sitt program, men på tiltakssiden var dette utvalget svakt. En årsak til det er antagelig Solberg-regjeringens mandat til utvalget der: «Spørsmålet om hvorvidt tjenesteproduksjon i offentlig egenregi bør utvides eller reduseres i forhold til dagens situasjon, er (...) ansett å ligge utenfor utvalgets mandat.»<sup>1</sup> Uansett hva utvalget fant, så skulle de altså ikke fremme forslag om mer eller mindre bruk av private aktører, kun hvordan de kan «brukes bedre». Det bant utvalget.

Velferdstjenesteutvalget bidro likevel med gode faktaopplysninger, analyser og problembeskrivelser, selv om tiltakssiden altså ble mangelfull. Det mest oppsiktsvekkende etter at utvalget la fram sitt arbeid, var imidlertid at utvalgslederen Kåre Hagen i en rekke offentlige opptredener bidro til å undergrave disse faktaene, problembeskrivelsene og analysene. Utvalgslederen har kommet med en rekke offentlige uttalelser om utredningens innhold som ikke stemmer med hva som faktisk står i utredningen. Disse påstandene gjentas stadig av høyresiden som «fakta fra Velferdstjenesteutredningen». Dette er også gjennomgående i Høyres program «Alle gode krefter i bruk».

For velferdsstaten har i notatet «Avlyser Velferdstjenesteutredningen debatten om velferdsprofitt?», gjort en grundig gjennomgang av utvalgsleder Kåre Hagens fordreining av Velferdstjenesteutredningens innhold.<sup>2</sup> For velferdsstaten sammenlignet utvalgslederens uttalelser, med hva som faktisk står i utredningen. Det var altså gjennomgående i Hagens presentasjoner at han frigjorde seg fra utvalgets faktiske utredning. Velferdstjenesteutredningen gir nemlig ikke grunnlag for å avlyse debatten om velferdsprofitt og kommersialisering av velferdstjenestene. Den gir tvert imot grunnlag for videre kritikk og viser behovet for politisk handling. Dette notatet er en gjennomgang av Høyres privatiseringsprogram, men argumentene brukes også av andre privatiseringstilhengere. Vi siterer fakta som tilbakeviser mange av Høyres udokumenterte påstander, blant annet fra hva som faktisk står i Velferdstjenesteutredningen og andre anerkjente kilder.

---

<sup>1</sup> Private aktører i velferdsstaten. Velferdstjenesteutvalgets delutredning I og II om offentlig finansierte velferdstjenester, NOU 2020:13, 01.12.20, side 20. [Heretter NOU 2020:13]

<sup>2</sup> Avlyser Velferdstjenesteutredningen debatten om velferdsprofitt?, For velferdsstaten notat 03/2021

## OMSKRIVING AV NORSK HISTORIE OG UREDELIGHET OM IDEELLE AKTØRER

Gjennomgående i Høyres privatiseringsprogram tilsløres forskjellen mellom kommersielle aktører med profittmotiv og ideelle aktører uten profittmotiv. Høyre kaller kommersielle aktører for «private». Høyre skriver:

«Venstresiden har de siste årene gjort det til en paradegren å utfordre den norske velferdsmodellen, og er i ferd med å lykkes med det. En uttradering av de private og ideelle alternativene som finnes i landet, er i klar strid med den norske velferdsmodellen.» «Der mange på venstresiden vil ha offentlige monopoler, vil Høyre ha mangfold.» og «...vi må ta alle gode krefter i samfunnet i bruk. Uavhengig av om de er offentlige, private eller ideelle. Regjeringen og SV går motsatt vei, og har satt ned et utvalg som skal utrede hvordan private aktører skal fases ut av velferden. (...) Det er et angrep på den norske velferdsmodellen, som har tjent oss godt i århundrer.»

Høyre har ikke belegg verken for påstanden om at regjeringen og SV vil «utradere ideelle alternativ», «mange på venstresiden vil ha offentlige monopoler» eller at de driver «angrep på den norske velferdsmodellen». Snarere tvert imot.

Den norske velferdsmodellen er tvert imot Høyres påstander tradisjonelt bygd på at det offentlige finansierer velferdstjenestene, driver de i egenregi og i langsiktige samarbeid med ideelle aktører uten profittmotiv og små lokale aktører. Kommersialisering av velferden til profittmotiverte aktører, da ofte store og internasjonale konserner, og modeller for markedskonkurransen, slik som konkurranseutsetting, fikk ifølge Velferdstjenesteutredningen ikke noe omfang av betydning i Norge før etter år 2000.

Kommersialiseringen har utviklet seg gradvis og tiltok under Erna Solbergs regjeringer. Det er en kraftig omskriving av historien når Høyre påstår den norske velferdsmodellen «i århundrer» er bygd på at kommersielle aktører driver offentlig finansierte velferdstjenester. Markedsmodeller og kommersielle aktører med fokus på fortjeneste og konkurranse er relativt nytt i den norske velferdsmodellen og representerer et klart brudd i velferdsstatens historie for samarbeid og folkevalgt styring.

Et av formålene med regjeringens og SVs politikk for å avkommersialisere velferden er nettopp å redde de ideelle aktørene. Det er Høyres politikk for mer markedskonkurranse som er den største trusselen mot de tradisjonelle ideelle aktørenes fortsatte eksistens i norsk velferd. Både Hurdalsplattformen og Avkommersialiseringsutvalgets mandat er tydelig på en styrking av de ideelles plass i velferden. Regjeringen jobber hardt for å få til dette blant annet i barnevernet og har inngått intensjonsavtale med ideelle aktører. I Oslo har det rød-grønne byrådet tatt tilbake sykehjemmene Høyre anbudsutsatte og forbeholdt anbudene ideelle aktører. De ideelle er i ferd med å utkonkurreres av velferden og de kommersielle aktørene har fått stadig større markeder.

Denne utviklingen vil forsterkes av Høyres privatiseringspolitikk. Dokumentasjonen både fra Velferdstjenesteutredningen og andre uavhengige kilder øker på at konkurranse i offentlig finansierte liksom-markeder med lav risiko over tid gir markedskonsolidering, med færre og større aktører, fare for monopolisering og truer mangfoldet.

Den norske velferdsmodellen og Velferdsmiks-kampanjens historietriks

Kampanjen «Velferdsmiks» har holdt det gående siden valget i 2019. Den ble startet opp av arbeidsgiverorganisasjonene NHO Service og handel og Spekter i samarbeid med Bjarne Håkon Hanssen i PR byrået Kruse Larsen. Spekter trakk seg etter hvert fra samarbeidet og i dag er NHO Geneo kampanjeeier. Høyres program for privatisering av velferdstjenestene til kommersielle aktører, «Alle gode krefter i bruk», henter mye av stoffet sitt fra Velferdsmiks-kampanjen. Kampanjen er svært aggressiv på reklameplassering. Da Høyre ble intervjuet om sin storbypolitikk i Dagsavisen (24.05.23) var nettarikkelen som et eksempel avbrutt av hele åtte reklamer for NHO Geneos velferdsmiks.no. Sentralt i velferdsmikskampanjens fortelling er forsøket på historieomskrivning. Dagens tilstedeværelse av kommersielle aktører i velferden er i deres fortelling del av en historisk kontinuitet. Politikk for avkommersialisering av velferden beskrives som et radikalt brudd. Civita beskylder Ap og regjeringen for å ville «snu velferdsstaten på hodet» (VG 09.01). Velferdsmiks, Civita og Høyres historiefortelling er tilbakevist av Velferdstjenesteutredningen basert på forskning om velferdsstatens historie, og strider mot fakta og folks erfaringer.

Høyre forholder seg ikke til verken forskning, etablerte fakta eller folks erfaringer når de hevder kommersielle har vært i norsk offentlig finansiert velferd i århundrer. Høyre tar heller ikke hensyn til at det er dokumentert at de ideelle settes i en svært utsatt posisjon i konkurranse med kommersielle aktører eller at konkurranse i velferden over tid har gitt mindre mangfold. Under følger fakta om dette.

### **Fakta om den norske velferdsmodellen**

Startskuddene for profittmotiverte kommersielle aktører i norsk offentlig finansiert velferd dokumenteres i Velferdstjenesteutredningen som skrev:

«Perioden 1980 til 2000 innebar (...) sterke elementer av kontinuitet: Det tette samvirket mellom offentlig sektor og ideelle organisasjoner ble videreført, og fortsatt preget 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.»<sup>3</sup>

Videre beskriver utvalget følgende reformer som utslagsgivende for en gradvis større tilstedeværelse av kommersielle aktører i velferden: Helseforetaksreformen 2002, Samhandlingsreformen 2012, opprettelsen av NAV 2005 og barnehageforliket 2003.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> NOU 2020:13, side 49.

<sup>4</sup> Ibid. side 49.

## Fakta om ideelles stilling, mangfold og monopoler

En av konsekvensene av stadig flere kommersielle aktører utover 2000- tallet beskriver Velferdstjenesteutredningen slik: «...de ideelle organisasjonene (har) kommet på defensiven. (...) 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.»<sup>5</sup>

Når ideelle må konkurrere med kommersielle aktører i anbud, skriver Velferdstjenesteutvalget at dette skjer: «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.»<sup>6</sup>

Om konsekvensen av at de ideelle taper skriver Velferdstjenesteutvalget:

«...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 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 tjenesteområder som kjøpes via anskaffelsesregelverket.»<sup>7</sup>

Om barnevernet skrev Velferdstjenesteutvalget:

«Markedssvikt skyldes ikke bare tjenestenes karakter og asymmetrisk informasjon, men også at i noen delmarkeder i barnevernet har private tjenesteytere betydelig markedsmakt. Mange steder finnes det bare én privat tjenesteyter som i praksis kan levere tjenesten, og denne får dermed monopolmakt. Markedsmakten forsterkes av at det er vanskelig å få oversikt over leverandørene: det hjelper ikke med mange leverandører hvis hver av barnevernstjenestene forholder seg bare til en enkelt.»<sup>8</sup>

«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.»<sup>9</sup>

---

<sup>5</sup> NOU 2020:13, side 49-50.

«Alle andre områder» viste her til at unntaket var avtalefestede leveranser uten konkurranse for deler av attførings- og vekstbedriftene og 12 ideelle helseinstitusjoners avtale med helseforetak.

<sup>6</sup> Ibid. side 97.

<sup>7</sup> Ibid. side 96.

<sup>8</sup> Ibid. side 224.

<sup>9</sup> Ibid. side 335.



Da Oslo Economics gjorde en analyse av konkurranseforholdene i markedene for statlig og kommunalt barnevern i 2019 konkluderte de med følgende:

«Vurderingen vår er at faren for markedssvikt ved kjøp av tiltak og tjenester til kommunalt og statlig barnevern er stor. Dette innebærer at de identifiserte konkurranseforholdene og leverandørenes tilpasninger gir opphav til utfordringer med å nå målene om et godt og effektivt barnevern. Det er stor fare for at måloppnåelsen i barnevernet i dag er svekket på grunn av markedssvikten, og at det er fare for ikke effektiv ressursbruk i barnevernet.»<sup>10</sup>

Om **barnehagesektoren** skrev Velferdstjenesteutvalget:

«... veksten i antall barnehager i kjeder (har) i all hovedsak foregått blant de største kjedene. Antall kjeder er blitt redusert, en utvikling som har skjedd gjennom at de største kjedene kjøper mindre kjeder. Telemarksforskning viser til at dersom den samme prosentvise veksten fortsetter, vil de fem største kjedene ha halvparten av de private barnehagene i 2029.»<sup>11</sup>

Utdanningsdirektoratet oppgir i 2023 at:

«Andelen barnehager som inngår i de fem største kjedene økt fra 12 til 25 prosent siden 2013. Økningen skyldes særlig oppkjøp i Norlandia-kjeden, men også Læringsverkstedet har økt sin markedsandel. Fordi disse barnehagene er større enn gjennomsnittet, går 40 prosent av barn i private barnehager i en av de 5 største kjedene. Av alle barn i både kommunale og private barnehager er andelen 20 prosent.»<sup>12</sup>

## **UDOKUMENTERT PÅSTAND OM AT PENGER BEVILGET VELFERD GÅR TIL VELFERD**

Høyre skriver at: «Velferdstjenesteutvalget har dokumentert at skattepenger bevilget til velferd går til velferd». Som belegg for påstanden siterer Høyre utvalgets leder Kåre Hagen:

*«Utvalget ble ledet av professor Kåre Hagen ved OsloMet. Han uttalte blant annet følgende under et intervju i Spekterhalvtimen om utvalgets arbeid: «Vi finner at penger bevilget til velferdsproduksjon, går til velferdsproduksjon. Bruk av private og ideelle gir ikke et «lekkasjeproblem», der fellesskapets midler havner i private lommer. Fortjenestenivået i bransjen er litt i underkant av det man kan oppnå i sammenlignbar virksomhet.» «Vi i Velferdstjenesteutvalget mener at det norske samfunnet får mer velferd for pengene dersom man kombinerer offentlig egenregi med en betydelig privat tilstedeværelse. Det er dette Spekter har kalt velferdsmix, eller som vi kaller et velferdspluralistisk system.»*

---

<sup>10</sup> Oslo Economics 2019:  
<https://osloeconomics.no/publication/analyse-av-konkurranseforholdene-i-markedene-for-tiltak-og-tjenester-til-statlig-og-kommunalt-barnevern/>

<sup>11</sup> NOU 2020:13, side 228-29.

<sup>12</sup> Private barnehager – ikke en og samme ting, Utdanningsdirektoratet 08.03.2023:  
<https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-barnehage/analyser/private-barnehager-ikke-en-og-samme-ting/>

Problemet med denne bruken av Velferdstjenesteutredningen er at konklusjonene ikke kan finnes igjen i utvalgets NOU. Kåre Hagens uttalelser her er løsrevet fra hva som faktisk står i utredningen. Siden 2020 er det også kommet til ytterligere dokumentasjon som viser at Høyre og utvalgslederen ikke har belegg for sine påstander. Ingen kan garantere at den offentlige finansieringen av de kommersielle aktørene i norsk velferd går uavkortet til tjenestene, snarere tvert imot.

Velferdstjenesteutvalgets drøftinger heller isteden 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 mente imidlertid at det ikke hadde grunnlag for å si noe sikkert om kvalitet og om hvordan tjenestene arter seg for de som mottar dem. Likevel viste utvalget til at profittmotiv, gir økt fare for at økonomiske hensyn går foran hensynet til kvalitet i tjenestene. Hele utvalget konkluderte: «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.»<sup>13</sup>

I flere av sitatene fra Velferdstjenesteutredningen som vi gjengir i faktadelen 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 på privatisering av velferdstjenester. Utvalget fastslo 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 så utvalget fare for opportunistisk atferd, som at leverandøren reduserer kvaliteten med lav risiko for å bli oppdaget.<sup>14</sup>

Måleproblemet er mer krevende dersom tjenesten leveres av private aktører, utenfor det offentliges egen organisasjon. Utvalget pekte på at store kommersielle konsern og også Private Equity-fond eller oppkjøpsfond flere registrert i lavskatteland er økende på den kommersielle eiersida i velferden i Norge. Utvalget mente det både kan øke styringsproblemene og indikerer at det er lønnsomt å drive velferdstjenester i Norge. Utvalget kunne ikke utelukke at det realiseres superprofitt.

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 utelukket ikke at det realiseres superprofitt, mens mindretallet ga et utregnet estimat på 1,1 milliarder bare i 2018.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> NOU 2020:13, side 438.

<sup>14</sup> Ibid. side 78, 86- 89, 99, 130, 416, 421-424, 434-435, 470, 477-479, 486, 525-526.

<sup>15</sup> Ibid. side 439.

Utvalget vurderte at forskning på effekten av kostnader og kvalitet ved å bruke private aktører kan gi nyttig informasjon. Utvalget mente 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.<sup>16</sup> Utvalget sa 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 klarte ikke å følge hvordan pengene blir brukt i konsern organisert i flere juridiske enheter.

Utvalget skrev at: «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.»<sup>17</sup> Det utvalget fikk fra skattemyndighetene var aggregerte data på sektornivå. Når sektorene 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.

Under følger fakta fra Velferdstjenesteutredningen og andre uavhengige kilder.

### **Fakta om eierskap, styringsproblemer og superprofitt**

Velferdstjenesteutvalget forklarer om kvalitet og styringskostnader:

«Utvalget diskuterer (...) 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.»<sup>18</sup>

«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.»<sup>19</sup>

«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 lavskattelend. Utvalget mener at dette indikerer at det er lønnsomt å investere i offentlig finansierte velferdstjenester.»<sup>20</sup>

---

<sup>16</sup> Ibid. side 425.

<sup>17</sup> Ibid. side 427.

<sup>18</sup> Ibid. side 422.

<sup>19</sup> Ibid. side 61.

<sup>20</sup> Ibid. side 438-439.

«Det er foreløpig fem PE-fond som eier 32 driftsforetak i de ulike velferdssektorene i Norge. I tillegg eies minst to svenske konsern med aktivitet i velferdssektoren i Norge av PE-fond. Driftsforetakene som direkte eller indirekte eies av PE-fond står ansvarlige for rundt 12 prosent av driftsinntektene i velferdssektorene. Vi viser også at direkte tilstedeværelse av PE-fond, målt i andel av driftsinntekter, har økt en del fra 2015 til 2018. PE-fond som fenomen vil kunne utvikle seg i takt med økningen av private tilbydere av velferdstjenester.»<sup>21</sup>

«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.»<sup>22</sup>

## **Fakta om kvalitet og styringskostnader**

Velferdstjenesteutvalget skriver:

«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. Kunnskapsgrunlaget har imidlertid 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.»<sup>23</sup>

«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.»<sup>24</sup>

«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.»<sup>25</sup>

Se også side 17 om det offentlige som bestiller av tjenester.

---

<sup>21</sup> Ibid. side 416.

<sup>22</sup> Ibid. side 431.

<sup>23</sup> Ibid. side 424.

<sup>24</sup> Ibid. side 425.

<sup>25</sup> Ibid. side 423.

## **Fakta om lønnsomhetsvurderinger**

Om måling av lønnsomhet var Velferdstjenesteutvalget uenige:

«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.»<sup>26</sup>

«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.»<sup>27</sup>

«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.»<sup>28</sup>

«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).»<sup>29</sup>

## **Fakta om eiendomssalg i barnehagesektoren**

Om eiendomssalg i barnehagesektoren, der de største kjedene har solgt unna for milliarder til utenlandske selskaper (og flere flyttet til Sveits etter salget), skriver BDO på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet i 2023:

«Barnehager som leier bygg mottar også kapitaltilskudd. Dersom barnehagen har solgt bygg uten at gevinsten tilfalt barnehagen, samtidig som den får høyeleiekostnader [sic] etter salget, vil kapitaltilskuddet i mange tilfeller ikke være tilstrekkelig til å dekke husleiekostnadene. I slike tilfeller vil barnehagen bruke av driftstilskuddet eller foreldrebetaling til å betale en høyere husleie til eiere/nærstående som også har fått gevinst for salg av eiendom.

- Dagens regler åpner for at markedspris legges til grunn ved konsernintern prising. Så lenge det ikke finnes et effektivt konkurranseutsatt marked, er det ikke mulig å finne en reell sammenlignbar leiepris for barnehager. Fordi salgsprisen av en barnehageeiendom avhenger av fastsatt husleie, vil heller ikke salgsprisen være fastsatt slik den ville blitt i et uavhengig marked.

---

<sup>26</sup> Ibid. side 428.

<sup>27</sup> Ibid. side 428.

<sup>28</sup> Ibid. side 428.

<sup>29</sup> Ibid. side 429.

• Finansieringen hensyntar ikke konserninterne gevinster. Dette innebærer at eierne gjennom omstrukturering kan omfordele tilskuddet slik at en mindre andel går til barnehagedriften og mer til nærstående selskaper.»<sup>30</sup>

## TOMME LØFTER OM BEDRE BESTILLING OG ÅPENHET OM ØKONOMI

Høyre skriver:

*«Vi foreslår frem [sic] grep som vil styrke den norske velferdsmodellen: 1. Det offentlige må bli bedre til å bestille tjenester, 2. Mer åpenhet om eierskap, organisering og økonomi, 3. Bedre brukerinvolvering og høyest mulig kvalitet, 4. Strengt krav til ansattes lønns- og arbeidsvilkår, 5. Det må bli enklere og raskere å inngå samarbeid med private og ideelle.»*

Uthevingen er vår. For i denne delen tar vi for oss punkt 1. og 2. Høyre oppgir i sitt program to tiltak for å sikre «åpenhet om eierskap, organisering og økonomi»:

- Etablere et offentlig tilgjengelig register over alle private og ideelle virksomheter som leverer offentlig finansierte velferdstjenester.
- Utrede hvilke tiltak som kan innføres for å få mer transparens hos private og ideelle aktører som leverer velferdstjenester, herunder regnskapsmessig skille, i sektorer som ikke allerede har slik regulering.

Det første tiltaket, register, bør innføres. Nasjonalt register over ideelle aktører er allerede del av regjeringens arbeid og mandatet til Avkommersialiseringsutvalget. Det er foreslått både av Velferdstjenesteutvalget og Storberget-utvalget.<sup>31</sup> Skal registeret virke etter hensikten må en egen juridisk definisjon av ideelle aktører på plass, som også er del av Avkommersialiseringsutvalgets mandat. Et register vil likevel ikke i seg selv kunne sikre åpenheten Høyre forespeiler. Tiltak nummer to om regnskapsmessig skille er et svakt tiltak.

Det å innføre et register og å vurdere innføring av regnskapsmessig skille, er ikke er i nærheten av en kraftfull politikk for «mer åpenhet om eierskap, organisering og økonomi». Å kreve at alle selskaper som leverer offentlig finansierte velferdstjenester er egne rettssubjekt er derimot en kraftigere regulering som andre innstramminger kan bygge videre på. Men om selvstendig rettssubjekt, som regjeringen innførte i barnehagesektoren fra 1.1.23, skriver Høyre og viser til Velferdstjenesteutredningen:

«Utvalgets mindretall (5 av 12) foreslo at alle selskaper som leverer offentlig finansierte velferdstjenester bør organiseres i egne rettssubjekter. Flertallet ville derimot ikke gi noen generell anbefaling om å stille krav til organisering av deler av virksomheten i egne selskaper,

<sup>30</sup> Rapport, Finansiering og regulering av private barnehagers eiendomskostnader, BDO 20.03.23:

[https://www.regjeringen.no/contentassets/c400a31a09854afda3eef29f406b5011/bdo\\_rapport\\_finansiering-av-eiendom\\_2.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/c400a31a09854afda3eef29f406b5011/bdo_rapport_finansiering-av-eiendom_2.pdf)

<sup>31</sup> Mandat Avkommersialiseringsutvalget: <https://Avkommersialiseringsutvalget.no/mandat/>

da det vil medføre betydelige kostnader for de private og ideelle. Flertallet mener at mindre kostnadskrevende alternativer som regnskapsmessig skille bør vurderes. Høyre mener tiltak som regnskapsmessig skille bør kunne kreves der dette kan oppfylle målet om transparens og mulighet for god kontroll. Velferdstjenesteutvalgets flertall anbefaler ikke å innføre begrensninger i uttak av utbytte og konsernbidrag utover den reguleringen som allerede finnes. De begrunner dette med at slike begrensninger vil kunne gi færre private leverandører, svekke mangfoldet og innovasjon, og at det vil være svært krevende å utforme. Høyre deler flertallets syn.»

Høyre underbygger at hele løftet om åpenhet skal overholdes med to mangelfulle tiltak (register og vurdering av regnskapsmessig skille) og at Høyre ikke vil legge begrensninger på profitt (se sitatet over), med en faktaboks med sitatene fra utvalgsleder Kåre Hagen om at «Vi finner at penger bevilget til velferdsproduksjon, går til velferdsproduksjon.»<sup>32</sup> Hele sitatet og at dette er helt løst fra hva som faktisk står i Velferdstjenesteutredningen forklares i forrige del «Høyres udokumenterte påstand om at penger bevilget velferd går til velferd» på side 8.

Velferdstjenesteutredningen brukte mye plass på å beskrive hvor krevende det er å «bestille» tjenester til sårbare brukere i velferdstjenestene og hvor krevende det var å få innsyn i økonomien til de kommersielle aktørene. Forbeholdene i utredningen er så mange og mangel på presise tall så store at et mindretall på to i utvalget mente at mangelen på innsyn i økonomien og eierskapsforhold hos de private aktørene som finansieres med fellesskapets midler var utvalgets hovedfunn. Hele utvalget mente at det var «åpenbart uheldig at det er så vidt ressurskrevende og utfordrende å få oversikt over den reelle økonomien hos private leverandører av velferdstjenester.»<sup>33</sup> Dette står det mer om i forrige del om «Høyres udokumenterte påstand om at penger bevilget velferd går til velferd» på side 8.

For at det offentlige skal «bli bedre til å bestille tjenester», nevner Høyre tiltak som går ut på at staten skal ha fagmiljøer, veiledere og standardkontrakter som kommune og stat kan bruke. Små kommuner skal gå sammen i interkommunale samarbeid. Høyre vil også «stille krav om at de private eller ideelle aktørene har oversikt over de ansattes arbeidsmiljø og et system for å si ifra om svikt eller lav kvalitet.» Høyre foreslår at staten lager veileder for medarbeiderundersøkelser. I tillegg vil de at «private og ideelle tar et større ansvar for utdanning av fagpersoner».

I sum er Høyres tiltak sentraliserende og de vil ikke føre til offentlig kontroll over innhold og pengebruk. Det er nemlig krevende å kjøpe velferdstjenester av kommersielle leverandører uavhengig av hvordan du innretter innkjøpene. Det skyldes at velferdstjenestene er komplekse, individuelle og mange av brukerne er sårbare. I Solberg- regjeringens eget høringsnotat om private i barnevernet stod det for eksempel «... barnevernet som tjenesteområde (er)

<sup>32</sup> Faktaboks 5 side 16 i «Alle gode krefter i bruk».

<sup>33</sup> NOU 2020:13, side. 428.

kjennetegnet av særlig sårbare brukere og inngripende tiltak, med særtrekk som gjør at det kan være krevende å kjøpe riktig selv ved korrekte innkjøp.»<sup>34</sup>

Dette vil gjelde for mange velferdstjenester der selve tjenesten er tusenvis av daglige møter mellom brukere og de som arbeider i tjenestene. Om det er barnehage, skole, eldreomsorg eller helsetjenester. Det er svært vanskelig å måle presist alle aspekter ved disse møtene og dermed sette en korrekt prislapp og kunne kontrollere i ettertid at kontrakt er oppfylt. Måleproblemene er behørig omtalt i Velferdstjenesteutredningen og er et gjennomgående tema i de fleste studier om bruk av kommersielle aktører i velferden.

På økonomispråket kalles det «opportunistisk adferd» når en aktør med et profittmotiv setter hensyn til profitt foran innholdet i tjenesten. Velferdstjenesteutvalget pekte på oppkjøpsfond/Private Equity-fonds økende eierskap i norsk velferd som en fare for økt opportunistisk adferd. Velferdstjenesteutvalget skrev at «(...) denne typer eiere (er) typisk relativt anonyme, noe som gjør at langsiktig varemerkebygging og omdømme i velferdssektorene er mindre relevant for dem enn for andre typer aktører. Også dette kan gjøre at de kan være mer opportunistiske i sin virksomhet, som igjen kan ha konsekvenser for tjenestekvalitet.»<sup>35</sup>

Stadige tiltak for «bedre bestillerkompetanse» og kontroll øker også byråkratiet rundt kjøp av velferdstjenester, noe som igjen øker det offentliges styringskostnader. Det gir også mindre valgfrihet over tjenestenes innhold i møtet mellom brukerne og de ansatte, se side 23.

## **Fakta om eierskap, organisering og økonomi**

Velferdstjenesteutvalget om innsyn og 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 effektiv 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

---

<sup>34</sup> Høringsnotat – Rammesvilkår for private tjenesteytere i barnevernet, 29.06.2020.

<sup>35</sup> NOU 2020:13, side 416.



virksomhetenes leveranser til offentlig finansierte velferdstjenester, lar seg ikke koble uten betydelig og særskilt innsats.»<sup>36</sup>

«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 ressursituasjonen. Utvalget har ikke statistikk over hyppighet.»<sup>37</sup>

«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 ressurskrevende og utfordrende å få oversikt over den reelle økonomien hos private leverandører av velferdstjenester.»<sup>38</sup>

«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.»<sup>39</sup>

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.»<sup>40</sup>

## **Fakta om det offentlige som bestiller av tjenester**

Velferdstjenesteutvalget skriver: «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

---

<sup>36</sup> Ibid. side 438.

<sup>37</sup> Ibid. side 427.

<sup>38</sup> Ibid. side 248.

<sup>39</sup> Ibid. side 423.

<sup>40</sup> Ibid. side 527.

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. Prosessindikatorerne 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 indikatorerne som er fastsatt. Samlet tilsier dette at det offentlige må påregne betydelige styringskostnader ved bruk av private aktører.»<sup>41</sup>

«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 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).»<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Ibid. side 423-424.

<sup>42</sup> Ibid. side 424.

## TOMME LØFTER OM GODE LØNNS- OG ARBEIDSVILKÅR

Høyre skriver:

*«Vi foreslår frem grep som vil styrke den norske velferdsmodellen: 1. Det offentlige må bli bedre til å bestille tjenester, 2. Mer åpenhet om eierskap, organisering og økonomi, 3. Bedre brukerinvolvering og høyest mulig kvalitet, 4. **Strengt krav til ansattes lønns- og arbeidsvilkår**, 5. Det må bli enklere og raskere å inngå samarbeid med private og ideelle.»*

Utthevingen er vår. For i denne delen tar vi for oss punkt 4. Også i denne delen av sitt program begrunner Høyre mangelfulle tiltak ved å vise til Velferdstjenesteutredningen og utvalgsleder Kåre Hagens uttalelser. Høyre skriver:

*«Ifølge Velferdstjenesteutvalget er det ikke noe belegg for å si at overskuddet til bedriftene oppstår som følge av lave lønns- og arbeidsvilkår eller ved å undergrave kvalitet. Lederen av utvalget, Kåre Hagen, har uttalt at man kan legge påstanden om sosial dumping død. For å ivareta folks tillit til den norske velferdsmodellen, mener Høyre at det uansett skal stilles strenge krav for å sikre ansatte gode lønns- og pensjonsvilkår.»*

Verken Høyres gjengivelse eller Hagens uttalelser samsvarer med det som står i Velferdstjenesteutredningen. Velferdstjenesteutvalget uttaler seg ikke om enkeltaktører presser lønns- og arbeidsvilkår eller følger «sosial dumping strategier», men i sin konklusjon utelukker de det ikke. Utvalget tar 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 sparingstrategier 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.»<sup>43</sup> Sitater om dette fra Velferdstjenesteutredningen finnes i faktadelen til slutt.

For å holde løftet om «å sikre gode lønns- pensjons og arbeidsvilkår» nevner Høyre to ting:

*«Velferdstjenesteutvalget anbefaler at det vurderes å foreslå en plikt innenfor gjeldende sektorlovgivning om at leverandører som i dag mottar tilskudd som et minimum følger lønns- og arbeidsvilkår i relevante landsomfattende tariffavtaler. Velferdstjenesteutvalget peker på at krav til lønns- og arbeidsvilkår i anskaffelser reiser anskaffelsesrettslige og EØS- rettslige problemstillinger som må vurderes. Høyre mener det derfor bør utredes nærmere hvilket handlingsrom Norge har til å stille slike krav. Utvalget anbefaler videre at offentlige oppdragsgivere bruker innkjøpsmakten sin til*

---

<sup>43</sup> Når velferd er til salgs, Ideelle og kommersielle leverandører av velferdstjenester, Fafo-rapport 2019:11

*å kontraktsfeste at det brukerrettede arbeidet i kontrakten hovedsakelig skal utføres av arbeidstakere, i motsetning til å bruke selvstendig næringsdrivende / oppdragstakere. Høyre støtter dette.»*

Dersom en leser Høyres tekst over vil en raskt oppfatte at den er full av forbehold. Det skal «vurderes» å foreslå en plikt om å følge landsomfattende tariff, men først må anskaffelsesrettslige og EØS-rettslige problemstillinger utredes. Høyre tar altså forbehold om at Norge kanskje ikke kan stille slike krav.

Det er to ting å si til dette: Norge er ikke forpliktet til å drive offentlig finansierte velferdstjenester i markedsmodeller med kommersielle aktører. Det er Høyres premiss om at velferden skal organiseres som marked der kommersielle aktører skal konkurrere, som gjør at EUs konkurranse- og anskaffelseslovverk blir relevant. Dernest er Høyres forslag om landsomfattende tariff, uavhengig av alle forbeholdene, ikke i nærheten av å kunne sikre at løfte om gode lønns-, pensjons- og arbeidsvilkår vil overholdes.

I velferdssektorene er det store forskjeller mellom de ulike tariffavtalene i offentlig og privat sektor. Selv om tariffavtale sikrer mer ordnede forhold, er de økonomiske utslagene av de ulike avtalene svært store både for de ansatte og for eierne. De fleste private aktørene er allerede medlem av arbeidsgiverorganisasjoner som NHO, Spekter eller Virke og omfattes dermed allerede av tariffavtaler. For ansatte som alt har tariffavtale er Høyres løfte irrelevant. Ettersom de ulike arbeidsgiverorganisasjoner har ulike tariffavtaler, med ulike vilkår, er det mange eksempler på at selskaper har hoppet fra én avtale til en annen for å spare penger, særlig på pensjon. Det er også store forskjeller når det kommer til lønn. NHO og Spekter har lokale forhandlinger basert på bedriftens økonomi, og det har vist seg svært vanskelig å få ut særlig lønnstillegg i disse forhandlingene. Det har ført til en betydelig mindrelønnsutvikling over tid. Det finnes mange konkrete eksempler og erfaringer som viser mindrelønnsutvikling, tap av pensjonsrettigheter og hardere arbeidsvilkår ved privatisering.

I en virksomhetsoverdragelse, når f.eks. offentlige sykehjem settes ut på anbud til private aktører, så tar de ansatte med seg sin grunnlønn og tillegg over til ny arbeidsgiver, men ikke pensjon. Det er uansett viktig å merke seg at dette kun varer bare ut tariffperioden. Når avtalene skal forhandles på nytt to år etter inngåelse har kommersielle aktører ofte endret vilkårene dramatisk ved å velge en annen arbeidsgivertilknytning og ny tariffavtale.

Når tariffperioden går ut, kan tilleggene settes ned i tråd med den nye tariffavtalen. Da Oslo kommune tok sykehjem tilbake i offentlig regi, så fagorganisasjonene at det ofte var slik at de som hadde vært lengst ansatt hos de kommersielle gikk mest opp i lønn når de kom over på offentlig tariff. De ansatte tapte altså betydelig lønnsutvikling over tid. Hadde den ansatte nylig gått fra en jobb i det offentlige til et kommersielt selskap var differansen mindre.

Et eksempel på dette er Vanitha Thayaparan som jobbet som hjelpepleier på Aleris alders- og sykehjem på Lambertseter. Der tjente hun 174,60 kroner i timen med 14 års ansiennitet og fagutdannelse. Det tilsvarer en årslønn på 329.000 kroner i året, nærmere 90.000 mindre enn det en tilsvarende hjelpepleier tjente hos Oslo kommune. Hege Andersen jobbet som hjelpepleier hos Aleris Kantarellen ved Mortensrud. Hun hadde 15 års ansiennitet og tjente 406.000 i året i grunnlønn. Selv om både Thayaparan og Andersen jobbet hos Aleris var lønnsforskjellen stor. Lambertseter hadde vært konkurranseutsatt i ni år, Kantarellen i et halvt år. Jo lenger de ansatte hadde vært konkurranseutsatt, jo mere tapte de.<sup>44</sup>

Tariffer forhandles mellom partene i arbeidslivet, men de er altså svært ulike og utfallet av de fram i tid kan uansett ikke dikteres i anbudskontrakter. Dette vet Høyre. Likevel lover de altså gode lønns- pensjons- og arbeidsvilkår gjennom minimumskrav knyttet til landsomfattende tariffavtaler, som de i tillegg tar forbehold om at kan innføres. Kanskje kan de snike seg unna i en diskusjon om hva som er «gode» vilkår, men erfaringene med dette i Norge er i alle fall at vilkårene er langt ifra likeverdige for de ansatte.

Da Oslo under Høyre satte sykehjemmene ut på anbud drev de kommersielle med dårligere lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår enn de kommunale sykehjemmene. Mellom 2012 og 2015 gjennomførte Høyre-byrådet 14 sykehjemsanbud i Oslo og alle ble vunnet av kommersielle aktører. Da det rød-grønne byrådet tok disse sykehjemmet tilbake til kommunal eller ideell drift gikk helsefagarbeiderne i snitt opp 70.000 i lønn og ble sikret en bedre pensjon.<sup>45</sup> For sykehjem i Oslo som var tilsluttet Pleie- og omsorgsoverenskomsten mellom Fagforbundet og NHO Service og Handel, var minstelønna for en nyutdannet helsefagarbeider i 2018 på 283 500 kroner. I et kommunalt sykehjem var lønna for den samme jobben på drøyt 367 000 kroner. For en helsefagarbeider med seks års ansiennitet, var lønnsforskjellen på drøyt 67 000 kroner.<sup>46</sup>

I institusjonsbarnevernet fant Fafo i 2019 at lønnsnivået er i gjennomsnitt 12 prosent lavere i kommersielle institusjoner og 7 prosent lavere i ideelle institusjoner, enn i de offentlige. Kartleggingen viser at det er betydelige forskjeller i lønns-, arbeids- og pensjonsvilkårene for ansatte hos offentlige, ideelle og kommersielle leverandører, skrev Fafo.<sup>47</sup> I institusjonsbarnevernet viser lønnsoversiktene at de ansatte arbeider flere dager til lavere årslønn enn sine kollegaer i det offentlig. Også denne sektoren har vært drevet på anbud og her er også organisasjonsgraden hos de ansatte mange steder lav.<sup>48</sup> Det finnes også en egen forskrift om

---

<sup>44</sup>Tjener mindre enn offentlig ansatte, Dagsavisen 06.01.2015

<https://www.dagsavisen.no/nyheter/innenriks/2015/01/06/tjener-mindre-enn-offentlig-ansatte/>

<sup>45</sup> Pressemelding: Oslo-budsjettet 2022: Byrådet setter punktum for kommersielle aktører i sykehjemmene

<https://www.oslo.kommune.no/politikk/byradet/for-pressen/pressemeldinger-fra-byradet/oslo-budsjettet-2022-byradet-setter-punktum-for-kommersielle-aktorer-i-sykehjemmene#gref>

<sup>46</sup> Helsefagarbeider Gisella taper titusener i året på å være ansatt på privat sykehjem, FriFagbevegelse, Dagsavisen, Marie De Rosa, 12.10.2018. Attendo trekker seg ut av Norge – det er godt nytt for både ansatte og pårørende, Hilde Lende Aune, Hjelpepleier og hovedtillitsvalgt i Fagforbundet Askøy, Fagbladet 07.07.20. FriFagbevegelse, Dagsavisen, Marie De Rosa, 12.10.2018.

<sup>47</sup> Lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår i offentlig og privat barnevern, Fafo rapport 2019:05

<sup>48</sup> Ville ha tjent opptil 40.000 kroner mer i året i en statlig institusjon – og jobbet mindre, Fagbladet 19.01.22:

<https://fagbladet.no/nyheter/ville-ha-tjent-opptil-40000-kroner-mer-i-aret-i-en-statlig-institusjon--og-jobbet-mindre-6.91.844955.926c28eca6>

arbeidstid i omsorgsinstitusjoner der ansatte bor sammen med beboerne (medleverforskriften). Denne forskriften har blitt utnyttet av private aktører for å minke de ansattes kompensasjoner for lange arbeidsskift. Forskjellen på å jobbe etter medleverforskriften i det private og i fremforhandlede langturnuser i det offentlige kan utgjøre enorme forskjeller i både arbeidsmengde og lønn. Fagforbundet har laget en sammenlikning mellom ulike aktører i barnevernet som blant annet viser at ansatte i det kommersielle jobber opp mot 60 timer i uka, mens grensa i ideelle og offentlige er 48 timer. Samtidig har de som jobber i det kommersielle betydelig lavere lønn. Forskjellen for en ufaglært uten ansiennitet kan være så mye som 65.000.<sup>49</sup>

Høyres andre tiltak er også hentet fra Velferdstjenesteutredningen. Høyre viser til at Velferdstjenesteutvalget anbefaler at offentlige oppdragsgivere bruker innkjøpsmakten sin til å kontraktsfeste at det brukerrettede arbeidet i kontrakten hovedsakelig skal utføres av arbeidstakere, i motsetning til å bruke selvstendig næringsdrivende/oppdragstakere. Høyre skriver at de «støtter dette». (se sitat side 13) «Å støtte» er et svakt løfte. De offentlige innkjøperne er mange ulike kommuner og staten. Høyres «støtte» vil ikke i seg selv endre praksis i den enkelte organisasjon.

Det burde også være en selvfølge at de som arbeider i velferdstjenester som eldreomsorg, helse, barnehage, skole, barnevern osv. er arbeidstakere og ikke selvstendig næringsdrivende. Det er satt begrensninger i arbeidsmiljøloven for når det er ulovlig for arbeidsgiver å ikke gi arbeidstakerrettigheter. Likevel måtte det rettsak til for at omsorgsarbeidere i Stendi skulle få sine rettigheter etter loven. I Stendi-dommen i 2021 ble slått fast at det kommersielle selskapet Stendi år etter år hadde brutt loven og utsatt omsorgsarbeidere for grove brudd på deres rettigheter som arbeidstakere. 22 omsorgsarbeidere i Stendi, organisert i Fagforbundet, fikk medhold i at de var arbeidstakere, til tross for at de var blitt behandlet som oppdragstakere eller selvstendig næringsdrivende. Stendi ble dømt til å betale om lag 24,1 millioner kroner i erstatning pluss betydelige forsinkelsesrenter og til å betale sakskostnader på rundt 17,5 millioner kroner.

Stendi-dommen viser hvilke forretningsstrategier det offentlige står ovenfor når de kjøper tjenester av kommersielle aktører i velferden. At Høyre «støtter» at det offentlige bruker innkjøpsmakt til å sikre i kontrakt at «det brukerrettede arbeidet i hovedsak skal utføres av arbeidstakere» skulle bare mangle og etter dommen mot Stendi er det strengt tatt å slå inn åpne dører.

## **Fakta om lønns- og arbeidsvilkår**

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

---

<sup>49</sup> Ibid.

produsenter, mens ideelle produsenter i gjennomsnitt har tilnærmet likt nivå som det offentlige.»<sup>50</sup>

«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.»<sup>51</sup>

«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.»<sup>52</sup>

Velferdstjenesteutvalget 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 tilskudssektorene, må en også forvente at det «potensialet» for innsparinger på lønns- og pensjonskostnader som tabellen viser, kan komme til å bli realisert.»<sup>53</sup>

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

---

<sup>50</sup> NOU 2020:13, side 287.

<sup>51</sup> Ibid., side 287.

<sup>52</sup> Ibid., side 301.

<sup>53</sup> Ibid., side 307.

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.»<sup>54</sup>

## TOMME LØFTER OM KVALITET OG VALGFRIHET TIL LAVERE OFFENTLIG KOSTNAD

Høyre skriver:

*«Vi foreslår frem grep som vil styrke den norske velferdsmodellen: 1. Det offentlige må bli bedre til å bestille tjenester, 2. Mer åpenhet om eierskap, organisering og økonomi, 3. **Bedre brukerinvolvering og høyest mulig kvalitet**, 4. Strengt krav til ansattes lønns- og arbeidsvilkår, 5. **Det må bli enklere og raskere å inngå samarbeid med private og ideelle.**»*

Uthevingen er vår for i denne delen tar vi for oss punkt 3 og 5. Høyre skriver:

*«Hvis ikke bestemor får velge om det er den offentlige, private eller ideelle hjemmesykepleien som skal komme hjem til henne, så er det kommunen som bestemmer det. Hvis ikke du kan bestemme hvor du skal behandles når du blir syk, er det systemet som bestemmer for deg. Hvis ikke du eller barnet ditt kan velge å heller gå på en friskole med et alternativt undervisningsopplegg, er det kommunen eller fylket som bestemmer det. Valgfrihet handler om makt til den enkelte. Det er et paradoks at du har bytterett hvis du kjøper en gressklipper, men ikke hvis du er misfornøyd med hjelpen du får til de mest grunnleggende tingene i livet. Høyre vil derfor gi folk en bytterett – ikke bare en klagerett.»*

Høyres retorikk om valgfrihet forholder seg ikke til at velferdstjenester er komplekse tjenester, ofte for sårbare brukere i vanskelige livssituasjoner, der flere aktører må samarbeide skal tjenesten bli god for den enkelte. Høyre sammenligner barnehage, skole, eldreomsorg, helse og barnevern med det å kjøpe og bytte en gressklipper. Høyre har ikke presisert hvordan denne «bytteretten» skal fungere utover at man skal kunne velge blant aktører, og sier ingenting om hvilken overkapasitet som må til om alle alltid skal kunne velge seg en annen leverandør.

Da Solberg-regjeringen la fram sitt lovforslag om brukervalg i hjemmetjenestene skrev den om Sveriges system som de oppga som forbilde at: «Det har vært vanskelig å dokumentere endring

---

<sup>54</sup> Ibid. side 285.



i kvalitet for brukerne og hva endringen evt. skyldes, men erfaringene synes likevel å være at de brukerne som er i stand til å treffe beslutninger er fornøyde med å ha valgmuligheter».<sup>55</sup> Solberg-regjeringen ville altså innføre et system for eldre som «er i stand til å treffe beslutninger» og der påstanden var at det ikke var mulig å si noe om kvalitet. Hadde Solberg-regjeringen gravd litt dypere kunne de funnet god dokumentasjon på at brukervalgssystemet med konkurranse mellom kommersielle aktører har gitt redusert kvalitet i svensk eldreomsorg.<sup>56</sup>

Uansett innebærer dette at høyresiden vil innføre et system som de tror kan fungere for de friskeste eldre eller de med sterke pårørende. Men hva med alle de andre? Mange av de som trenger tjenestene mest? I den norske offentlig finansierte eldreomsorgen skal tjenestene fordeles solidarisk etter behov. Ellers framgikk det av Solberg-regjeringens brukervalgslov at «valget» var begrenset til leverandør, ikke tjenestenes innhold eller omfang. Slik må det også være skal tjenestene være offentlig finansiert, da kan ikke enhver bestemme selv hvor mye hjelp og hvilken hjelp en skal få. Det er her stor avstand mellom høyresidens valgfrihetsretorikk og hva som vil være den faktiske valgfrihetens innhold. Erfaringen fra land som har privatisert mer av velferden til kommersielle aktører enn Norge, er at det kun gir reell valgfrihet for de ganske få som kan betale mye for gode tjenester selv.<sup>57</sup>

Kvalitetskontroll og det å sikre at brukene får gode tjenester er ikke enkelt i velferdstjenester, hvor kvalitet er umulig å måle presist, som tidligere beskrevet. I menneskenære tjenester for sårbare brukere er samfunnet avhengig av å kunne ha tillitt til utøverne. Tilsyn og kontroll skal fange opp lovbrudd og uheldige praksiser som må endres, men nitid kontroll fra dag til dag av hva som foregår i tjenestene er ikke mulig. Når kommersielle aktører med profittmotiv får drive velferdstjenester så øker samfunnets kontrollbehov drastisk og myndighetene forsøker likevel å få til nitid kontroll. I velferdssektorene fører derfor privatisering til standardisering og byråkratisering. Myndighetene forsøker å ramme inn tjenestene for å sikre kontroll over penger og innhold. Forsøkene på kvalitetskontroll gjennom rigide reguleringer er ødeleggende for valgfriheten i førstelinjene der ansatte og brukere møtes hver dag. Dynamikken som gir byråkratisering og standardisering, i sammen med presset på lønns og arbeidsvilkår, er svært viktig å forstå. Fordi her ligger en hovedårsak til at høyresidens løfte om valgfrihet og økt kvalitet gjennom privatisering ikke kan holdes eller blir ekstremt dyrt for samfunnet.

I et offentlig finansiert system må valgfriheten være begrenset, fordi tjenestene skal finansieres i fellesskap og fordeles solidarisk basert på behov. Det er dermed hvor mye vi som fellesskap er villige til å satse på velferdstjenestene, og at det som satses ikke går til byråkrati og profitt, som avgjør hvor stor valgfrihet det er mulig å gi brukere og ansatte over det som betyr noe: innholdet i de daglige møtene. Hvilken logo som står på den ansattes uniform eller barnehagebygningen

---

<sup>55</sup> Prop. 116 L (2020–2021) Endringer i helse- og omsorgstjenesteloven (godkjenningsmodell for fritt brukervalg).

<sup>56</sup> Hemtjänstmaffian, Hjort og Martinsson, Atlas 2021.

Doktoravhandling: Taking Care of business: A study of the Governing of Care Choice Systems in Swedish Home Care, Lund Universitet, Mirjam Katzin, 2020.

<sup>57</sup> Dette står det mer utførlig om i rapporten «Den internasjonale velferdsprofitten og bendelormøkonomien», utgitt av For velferdsstaten, juni 2023.

er av mindre betydning for de som bruker tjenestene. Fullstendig valgfrihet til å velge mellom leverandører forutsetter også en overkapasitet i tjenestene over hele landet, slik at det til enhver tid er noe å velge imellom. Det vil ikke være en fornuftig bruk av samfunnets ressurser.

Som tidligere gjengitt i delen «Fakta om kvalitet og styringskostnader» skrev Velferdstjenesteutvalget at dersom en tok med alle kostnadene ved bruk av private aktører i velferden så blir det i verstefall dyrere for fellesskapet, ikke billigere. I forrige del om lønns- og arbeidsvilkår beskrives den tydelige sammenhengen mellom kommersialisering og press på lønns- og arbeidsvilkår. Det innebærer at det ikke trenger være noen sammenheng mellom billig drift og reduserte offentlige kostnader. Billig kommersiell drift kan like gjerne innebære god fortjeneste for leverandørene.

Sammenhengen mellom press på arbeidsvilkår og svekket kvalitet er imidlertid entydig. Nok folk på jobb med rett kompetanse gir bedre kvalitet enn lite folk på jobb og lav kompetanse. Skikkelige lønns- og arbeidsvilkår gir bedre forutsetninger for god rekruttering enn dårlige lønns- og arbeidsvilkår. Faste ansettelse gir bedre stabilitet og kvalitet i tjenestene enn løse ansettelsesforhold og midlertidig arbeid. Det siste er imidlertid billigere enn det første, og privatisering til kommersielle aktører gir press mot å velge løsningene som gir mest igjen til eierens fortjeneste. Høyre skriver likevel:

«Den norske velferdsmodellen, der private, ideelle og det offentlige samarbeider, bidrar til mangfold, bedre kvalitet, valgfrihet og innovasjon. Det er en fordel om det i tillegg medfører en mer effektiv bruk av samfunnets ressurser, altså at det å bruke private og ideelle leverandører gir samme eller bedre kvalitet til en lavere samlet kostnad enn om det offentlige leverer tjenesten selv. Sistnevnte skal derimot ikke forekomme ved å undergrave de ansattes lønns-, pensjons- og arbeidsvilkår (heretter: lønns- og arbeidsvilkår).»

Høyre vil altså privatisere til kommersielle aktører og samtidig oppnå både høyere eller samme kvalitet, lavere kostnader for det offentlige og gode lønns- og arbeidsvilkår. Det regnestykket går ikke opp!

Under følger fakta fra Velferdstjenesteutredningen om brukervalg og kvalitet. Forbeholdene utvalget lister opp for *når brukervalg ikke fungerer*, er nettopp typiske kjennetegn ved mange av velferdstjenestene.

### **Fakta om brukervalg og kvalitet**

Velferdstjenesteutvalget skrev blant annet om kriterier for å vurdere tjenestens egnethet for brukervalg:

«Brukervalg kan benyttes både i en kontraktsbasert finansieringsmodell og i en tilskuddsbasert finansieringsmodell. Ikke alle velferdstjenester er egnet til å utforme som et brukervalgssystem.

Følgende momenter trekkes fram i økonomisk teori og i utredninger fra konkurransemyndigheter som relevante for å vurdere om brukervalg er egnet:

- Er tjenesten kompleks og vanskelig å evaluere for en bruker? Der det er vanskelig for brukeren å fastslå kvaliteten vil det være vanskelig for brukeren å velge riktig tjeneste i tråd med sine preferanser.
- Er leveringstiden kritisk? Valgfrihetssystemer kan neppe forventes å fungere i situasjoner der leveringstid for tjenesten er kritisk, som for eksempel innen akuttomsorg og ambulansetransport (og muligens brukerens generelle tilstand)
- Benyttes tjenesten regelmessig? Hvis brukeren kan basere sine valg på egen opplevelse av tjenesten, forbedres mulighetene for å ta riktige valg i fremtiden.
- Er det verdt å velge – har valget noen reell betydning? Hvis fordelene med aktivt å velge leverandør er små sammenlignet med å ikke kunne velge, kan det være vanskelig å motivere brukerne til å benytte valgfrihetssystem. Kostnadene forbundet med å skaffe og tolke informasjon kan rett og slett oppfattes som for høye i forhold til «gevinsten» ved å velge. I flere velferdsmarkeder som dekkes av det offentlige, antar mange at det offentlig fastsatte og regulerte minimumskvalitetsnivået er akseptabelt, og at det derfor ikke lønner seg å velge noe annet.

### 5.5.3 Brukervalg som et virkemiddel for å fremme kvalitet

Brukervalg kan være en måte å disiplinere leverandørene på i velferdstjenester der det er vanskelig å måle kvalitet, for eksempel der kvalitet ikke er verifiserbar, men derimot observerbar. Oppdragsgiveren kan beskrive hvilken kompetanse leverandørens bemanning skal ha og hvilke tjenester de skal utføre, men viktige kvalitative faktorer som empati, mellommenneskelighet, godhet og lignende er det ofte vanskelig å ta hensyn til i en vanlig anskaffelsesprosedyre. Dette er subjektive vurderinger som brukeren eller pasienten selv må gjøre. Forenklingsutvalget pekte på at brukerens/pasientens rolle som kvalitetssikrer av tjenesten, kompliseres av informasjonsasymmetri, for eksempel når behandler vet mer om opphavet til sykdommen/lidelsen, og hvilke typer behandling som er mest effektive. Dette kan medføre at brukerens seleksjonsrolle ikke fungerer. Brukerens rolle som kvalitetssikrer av tjenesten kan også bli svekket av forhold som kognitiv svikt (demens), umyndighet (barnevern, barnehager), eller generell livsbelastning. Hvis det offentlige legger til rette for overskuddskapasitet i systemet, slik at det er en reell mulighet til å velge bort leverandører, kan naturlig seleksjon føre til at leverandører som leverer tjenester med dårlig kvalitet forsvinner fra markedet. Dette forutsetter imidlertid at brukerne er i stand til å foreta rasjonelle valg. Kvalitetssvikt kan ha store personlige og sosiale kostnader.»<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> NOU 2020:13, side 81-82.