



FAGFORBUNDET

Politikk- og samfunnsavdelingen

Nærings- og Fiskeridepartementet

Postboks 8090 Dep

0032 OSLO

Deres ref.:

Vår ref.:

Dato:

20/9036-3 IBU

12.03.2021

Ingrid Buset /

Høring - NOU 2020: 13 Private aktører i velferdsstaten

Velferdstjenesteutvalget har presentert en god og grundig gjennomgang av det rettslige og økonomiske grunnlaget for velferdstjenestene. En slik gjennomgang har vært etterspurt lenge. Dessverre står det igjen mange ubesvarte spørsmål.

Fagforbundet har medlemmer i alle de velferdstjenestene som utredningen omhandler. Vi har dermed inngående kjennskap til de konsekvensene markedsrettingen av offentlig sektor har medført for organiseringen av tjenestene, det demokratiske og budsjettmessige handlingsrommet, ansattes medbestemmelse, vilkår for transparens og de ansattes lønns-, pensjons- og arbeidsvilkår.

Fagforbundet vil i dette høringssvaret spesielt rette oppmerksomheten mot hva denne markedsrettingen medfører av risiko, konsekvenser for brukernes rettssikkerhet, manglende transparens, den hårfine grensen mellom tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse i tillegg til å se nærmere på de reelle samfunnsøkonomiske kostnadene ved bruk av kommersielle aktører i velferden.

Et såkalt marked for komplekse velferdstjenester, krever en detaljert regulering og tett oppfølging gjennom tilsyn og kontroll. Det vil også si at kontroll og evalueringer må følges opp gjennom sanksjoner og nødvendige korrigeringer. Fagforbundet etterlyser en slik tett oppfølging.

Fagforbundets alternativ til å bruke private aktører er å ha tjenestene i egen, offentlig regi, ta i bruk tillitsbasert styring og ledelse, tilrettelegge for tverrfaglig samarbeid og satse på en kontinuerlig kompetanseutvikling.

Nedenfor vil vi kommentere utvalgets mandat, utvalgte tjenesteområder og til slutt kommentere utvalgets forslag som går på tvers av tjenesteområdene. Fagforbundet vil legge særlig vekt på konsekvensene for lønns- og arbeidsvilkår.

Vi vil allerede innledningsvis poengtere at de tilrådingene utvalget presenterer, vil øke styringskostnadene ytterligere. Tilrådingene i seg selv visker dermed helt bort den samfunnsøkonomiske nytten som regjeringen gjerne framhever.

Utvalgets mandat

Fagforbundet har merket seg den innholdsmessige utviklingsveien fra Stortingets oppmodningsvedtak – via utformingen av mandatet - til departementets presisering av mandatet i juni i fjor. Regjeringen har gitt utvalget et tydelig markedsmandat, og utvalget ble bedt om å utrede *hvordan* private aktører skulle brukes i velferden, ikke *om* man burde benytte disse. Forskningsmiljøene – og ikke minst samfunnsdebatten, har i flere tiår satt spørsmålsteget ved både rettssikkerheten og kostnadene ved privatisering, i tillegg til de kvalitets- og styringsutfordringene bruken av private aktører fører med seg.

I tillegg vil vi påpeke at det også er andre avgrensinger av mandatet og utredningen som svekker den helhetlige forståelsen av velferdstjenestene. Støttetjenester som renhold, vakthold, vaskeri osv. er for eksempel ikke vurdert av utvalget, da dette er tjenester som ikke er i direkte kontakt med brukeren.

Når det gjelder kartleggingen av arbeidsvilkår har utvalget innhentet og systematisert en rekke tariffavtaler herunder også informasjon om pensjonsvilkår. Utvalget har derimot ikke behandlet andre arbeidsvilkår som eksempelvis ulike typer arbeidstid og psykososiale faktorer som jobbtilfredshet og stress, på en grundig måte.

Spesialisthelsetjenester

Utredningen viser at staten i mange år har krevd en økning i omfanget av kjøp fra private aktører i spesialisthelsetjenesten i sine årlige tildelings- og oppdragsbrev til Helseforetakene. Privatiseringsreformen Fritt behandlingsvalg ble i tillegg innført uten at det ble foretatt noen konsekvensutredning på forhånd, eller evaluering i ettertid. Dette til tross for at mange velferdstjenester er vanskelig å både fastsette, kvalitetsmåle og kontrollere, noe også utvalget påpeker.

Innføringen av nøytral merverdiavgift i sykehusene har for eksempel til hensikt å stimulere til å kjøpe tjenester i markedet framfor å utføre disse i egen regi. Særlig gjelder dette såkalte støttetjenester som renhold, vakthold, vaskeri osv. Men dette er tjenester som ikke er i direkte kontakt med brukeren og er således ikke vurdert av utvalget, noe som er en svakhet både ved mandatet og utredningen.

Utenlandske konsern har vokst langt raskere enn øvrige private leverandører, samtidig som det ikke finnes noen særregulering i spesialisthelsetjenesten som regulerer transparens, eller stiller krav om å opplyse om eierskap eller regulerer de private aktørenes muligheter til å ta ut utbytte.

Fagforbundet mener derfor at velferdstjenester burde drives i egen regi. Dersom private skal bidra med tjenester innen spesialisthelsetjenestene må dette reguleres med krav til

transparens, opplysninger om eierskap samt forbud mot profitt/privat fortjeneste, og vi savner at utvalget adresserer dette. Vi mener også at ordningen med fritt behandlingsvalg og nøytral merverdiavgift i sykehusene bør fjernes.

Barnehager

Private barnehager er et etablert område hvor private utfører lovpålagte kommunale oppgaver. Området er også et av få i utvalgets rapport, hvor det er tilstrekkelig data til å kunne gjøre reelle vurderinger av økonomiske forhold. Analysene av de private barnehagenes regnskaper viser at mange private barnehager har driftsmarginer over hva som kan forventes på områder der det er liten risiko å drive tjenesten. Høy lønnsomhet i sektoren dokumenteres også ved at utvalget påpeker at barnehager har blitt et attraktivt objekt for investering både for norske og utenlandske konsern.

Det er et politisk uttalt mål at en ønsker et mangfold av typer barnehager. Et annet og lovfestet mål er at statstilskudd og foreldrebetaling skal benyttes til barna. Da er det viktig at innretningen av finansieringssystemet bidrar til å nå disse målene. Utvalgets foreslåtte endringer i finansieringssystemet for barnehager tar sikte på å redusere det offentlige samlede utgifter til sektoren.

Fagforbundet fastholder tidligere innspill som vektlegger at barnehagen skal ivareta barnas behov for omsorg og lek, og fremme læring og danning, som grunnlag for barnets allsidige utvikling. Tilsynsmyndighetene må ha tilsyn med at rettssubjektet som eier barnehagen følger dette formålet.

Fagforbundet mener barnehagen ikke skal utøve annen virksomhet enn formålet, og støtter derfor forslaget om forbud mot å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt. Det er viktig med et økonomisk skille mellom barnehagedrift og annen virksomhet, og det må lovfestes. Dette vil bedre forholdene for reell transparens, gi bedre vilkår for innsyn og kontroll med at midlene kommer barna til gode. Slik blir det også enklere å hente ut relevante og riktige tall.

Utvalget foreslår å oppheve nasjonale regler for finansiering av private barnehager, og at kommunen kan velge både finansieringsform, finansieringsnivå og lengden på kontrakten med private barnehager i sin kommune. Utvalget foreslår også en presisering av varigheten av tilskuddsfinansieringen slik den er regulert i dagens barnehagelov. Fagforbundet viser til det partssammensatte utvalget som skal gjennomgå barnehagefinansieringen, og anbefaler at velferdstjenesteutvalgets forslag inngår i finansieringutvalgets drøftinger. Fagforbundet mener et nytt finansieringssystem må understøtte kommunene som oppgaveansvarlig og demokratisk organ. 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. Fagforbundet imøteser en snarlig juridisk vurdering av dette spørsmålet.

Barnevern

Utvalget gir en god beskrivelse av hvorfor det er problematisk med private leverandører av barnevernstjenester, og at det er særlige utfordringer i denne sektoren, som dessuten er svært lønnsom for private aktører. Sviktende vurderinger og tiltak på galt nivå kan gi alvorlig velferdstap for barn og foreldre - og for samfunnet. Barnevernets makt må derfor forvaltes på

en rettssikker måte. Dette er uansett utfordrende, men utfordringene øker når barnevernet bruker private leverandører.

Over de siste årene har det blitt skrevet mange rapporter og utredninger som, i likhet med utvalget, bekrefter hvorfor det er problematisk å la kommersielle aktører utføre barnevernets oppgaver. Asymmetrisk informasjon mellom det offentlige og leverandørene om barnas behov, innhold i tiltakene og tiltakenes kostnader, at tiltak er vanskelig å evaluere, at mange forhold spiller inn på resultat og at effekt blir synlig over tid er noen av utfordringene. Det er i tillegg svak kjøpermakt fordi det offentlige er pålagt føringer i form av tidsfrister, geografisk plassering av tiltak, ønske om kontinuitet mv. Saksforholdene i barnevernet er i tillegg ofte komplekse. En effektiv konkurranse forutsetter det motsatte – forutsigbarhet, standardisering og full informasjon.

Flertallet i utvalget anbefaler ikke å innføre reguleringer som avgrenser barnevernstjenestens mulighet til å la seg bistå av private aktører. Dette begrunner de med at private aktører sikrer nødvendig fleksibilitet og at å bygge opp et tilstrekkelig tilbud i egenregi vil medføre behov for en stor overkapasitet. Vi vil påpeke at denne fleksibiliteten har vært økonomisk kostbar, og gått bekostning av barnas rettssikkerhet når offentlige myndigheter har overlatt tvangsmyndighet til private aktører. Utvalget har rett i at det vil være behov for en stor overkapasitet. Å være beredt til å gi hjelp til disse barna må sees på som en investering i barna og samfunnet, ikke en for dyr eller unødvendig kostnad. På denne måten kan det offentlige bygge opp gode, fleksible og stabile fagmiljøer, som kan tilpasse seg barna, og ikke motsatt – at barna må tilpasse seg et differensiert tilbud.

Fagforbundet er derfor enige med utvalgets mindretall (Bjerkan, Visle og Røtnes) i at kommersielle aktører bør avgrenses fra å levere tiltak på barnevernsområdet. Vi viser også til at mindretallets uttrykker at de er i tvil om hvorvidt praksisen med at barnevernstjenesten «lar seg bistå» med å utføre en tjeneste som inneholder myndighetsutøvelse, er i tråd med gjeldende rett. Fagforbundet uttrykte tilsvarende bekymring i vårt innspill til regjeringen om «Rammevilkår for private aktører i barnevernet».

Et annet mindretall bestående av utvalgsmedlem Nereid foreslår at det bør stilles kompetanse og bemanningskrav til alle utøvere av barnevernstjenester. Fagforbundet har, sammen med LO og Fellesorganisasjonen, arbeidet for en bemanningsnorm i det kommunale barnevernet. Fagforbundet anbefaler at det innføres en veiledende bemanningsnorm for det kommunale barnevernet hvor hver barnevernsarbeider har ansvar for mellom 9 – 15 barn.

Utvalget tilrår at eventuell bruk av private aktører forutsetter en mer effektiv bruk av samfunnets ressurser.

Fagforbundet mener dette er for overordnet og lite konkret til at vi tror dette vil bidra til å løse de negative konsekvensene og utfordringene som delrapport 1 avdekker.

Med tanke på konkurransevridningene gjennom lønns- pensjon og arbeidsvilkår, høyere kapitalutgifter og at offentlig midler ikke går til offentlige tjenester, er det ikke samfunnsøkonomisk effektivt å løse disse tjenestene ved bruk av kommersielle aktører. Dette er dyrt for staten, og kostnadene i disse innkjøpene er vanskelige å beregne i den enkelte kommune/offentlige enhet. Dette vil bli begrunnet i det følgende.

Finansielle kostnader.

Det er klare differanser mellom lånebetingelsene til kommunesektoren og private ikke-finansielle foretak. I 4. kvartal 2020 var gjennomsnittlig lånerente for ikke-finansielle bedrifter på 2.67 prosent, mens den var på 1.26 prosent i kommuneforvaltningen¹. Når det gjelder rentekostnader har derfor kommunesektoren en klar økonomisk fordel og er en kilde til kostnadsbesparelse ved produksjon i egenregi.

Transaksjonskostnader

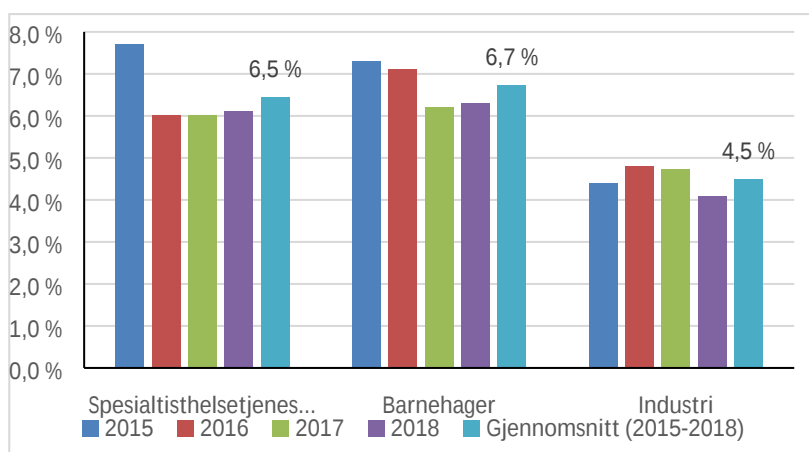
For kommunesektoren og private leverandører eksisterer det i tillegg ulike former for transaksjonskostnader ved utarbeidelse, gjennomføring og kontroll av anbudskontrakter. Dette er elementer som øker kostnaden av tjenesten både på etterspørselssiden (kommunesektoren)² og tilbudssiden (private). For de private leverandørene er det betydelige interne transaksjonskostnader relatert til anbudskonkurranser og kan være mellom 5-45 prosent av verdien av kontrakten, avhengig av bransjen (Hansen mfl. 2017)

Kostnader ved lønnsomhet, avkastning eller profitt

I NOU 2020:13, og i debatten i etterkant, har det vært stort fokus på lønnsomheten til de private kommersielle aktørene og hvilke metoder som skal benyttes for å måle lønnsomhet. Dersom det er svært lønnsomt for private å drive disse tjenestene, så tilsier det at dette ikke er effektiv bruk av samfunnets ressurser.

Utvalgets flertall presenterer lønnsomhet målt som driftsmargin, ikke som avkastning på eierens kapital. Driftsmargin sier ikke noe om eierens avkastning på sin investerte kapital. Det er en stor svakhet ved utredningen at den ikke presenterer detaljerte tall over avkastning på kapital.

Uansett hvilket lønnsomhetsmål som benyttes, så endres ikke faktum; at det er mer lønnsomt å tjene penger på barn og syke enn industrien. Figur 1. viser nettopp dette og gir driftsmarginen for spesialisthelsetjenesten, barnehager og industrien³ for årene 2015-2018.



¹ Den prosentvise differansene er høy- med 112 prosent høyere renter for ikke-finansielle foretak sammenlignet med kommuneforvaltningen.

² Eksempel på en direkte transaksjonskostnad ved bruk av private, er antall årsverk i bestiller-selskapene innenfor kollektivtransport til Trøndelag fylkeskommune (AtB) og Oslo-Viken (Ruter). I 2019 var det hele 385 årsverk som til sammen arbeidet i de to bestiller-selskapene (Årsrapport Ruter og AtB 2019).

³ I 2019 var driftsmarginen for industrien på 3.3 pst.

Figur 1. Driftsmargin: Velferdstjenester vs. industrien (Kilde: SSB 2020 og NOU 2020:13)

Vridning av ressurser fra privat til offentlig sektor

Når man kan realisere god lønnsomhet med lav risiko, forsterkes insentivet til å investere private midler i velferdstjenester istedenfor i investeringer, forskning og videreutvikling av industrien.

På den andre siden får det offentlige økt risiko både med tanke på kvaliteten og finansieringen av tjenestene, men også økte styringskostnader dersom de private aktørene raskt går ut av avtalen og det offentlig står igjen som ansvarlig overfor tjenestemottaker, slik tilfellet var i renovasjonssaken i Oslo.

Private ressurser bør heller benyttes til å videreutvikle den norske industrien som er en sentral del av norsk økonomi. Med tanke på tiden etter de store olje- og gassinntekter og «det grønne skiftet», er det helt avgjørende at vi har en lønnsom, innovativ og høyt verdiskapende industri, med arbeidsplasser i hele landet.

Finansielle kostander, transaksjonskostnader, styringskostnader, avkastning på investert kapital, salg eller profitt er alle uttrykk for fellesskapets ressurser som ikke blir brukt til fellesskapets beste på en effektiv måte. Dette er offentlige midler som kunne blitt benyttet mer effektivt for eksempel ved å:

- øke produksjonen av offentlige tjenester
- redusere utgifter for det offentlige
- løse oppgaver hvor det i dag kjøpes tjenester
- heve kvaliteten på offentlige tjenester

I tråd med utvalgets anbefaling om effektiv bruk av samfunnets ressurser, mener Fagforbundet at tjenestene bør løses i offentlig egenregi og/eller at det burde være forbudt å ta ut privat profitt av tjenester som blir levert på vegne av offentlige myndigheter.

Lovfeste plikt til å begrunne beslutningen om å bruke private

Utvalgets mindretall, ved Bjerkan og Visle, forslår å lovfeste at kommunene – når de beslutter å anskaffe en lovpålagt tjeneste – gir en begrunnelse for dette og dessuten beskriver hva de ønsker å oppnå i besparelse og eventuelle forbedringer i tjenestetiltak.

Det overordna ansvaret for velferdstjenestene ligger hos det offentlige, og det offentlige påtar seg risiko når det velger å benytte seg av private. Det må derfor ligge en grundig vurdering til grunn.

Fagforbundet vil støtte mindretallets forslag, da det vil gi et bedre grunnlag for gode beslutninger i den enkelte kommune, og det vil også fremme utvikling i tjenestekvaliteten. I tillegg vil det synliggjøre hva det er mulig å spare, noe som også vil være ansvarliggjørende for politisk ledelse.

I den svenske loven som mindretallet har hentet eksemplet fra (paragraf 3) er det også lovfestet at i «I programmet ska det också anges hur fullmäktiges mål och riktlinjer ska följas

upp och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses.» Fagforbundet mener at Bjerkans og Visles forslag vil bli styrket av en tilsvarende spesifisering.

Offentlige oppdragsgivere er allerede pliktige å følge opp lønns- og arbeidsvilkår, men vi vet at dette ikke er tilstrekkelig prioritert, og at det kan være hensiktsmessig å løfte dette til politisk nivå gjennom et lovkrav. Modenhetsundersøkelsen⁴ for offentlige anskaffelser i 2020 viser at under 40 prosent av offentlige oppdragsgivere kontrollerer ofte eller alltid om krav til lønns- og arbeidsvilkår er oppfylt. Resten av de offentlige oppdragsgiverne gjennomfører kontroller sjelden eller aldri, av og til eller vet ikke om de i det hele tatt gjør det.

Økt transparens om eierskap, organisering og økonomi

Velferdsutvalget har hatt store utfordringer med å innhente nødvendig tallgrunnlag for å gjøre analyser av regnskapene til de foretakene som leverer velferdstjenester på vegne av det offentlige.

Omfanget av gevinstrealisering gjennom salg av virksomheter er også lite transparent. Dette gjør at det totale omfanget av gevinstrealisering er vanskelig å kartlegge, og ofte blir omtalt som bedriftshemmeligheter.

På denne bakgrunn må tjenester utført på vegne av offentligheten ha samme transparens som om offentligheten utfører tjenesten selv. Det må også etableres ordninger som ivaretar mulighet for innsyn både for driftsoppgavene og ved eventuelle salg.

Fagforbundet støtter derfor at man innfører regler og registre som sikrer det offentlige innsyn i økonomien til -, og eierforholdene hos de foretakene som produserer velferdstjenester på vegne av det offentlige. Dette er viktig for å sikre demokratisk innsyn og kontroll med tjenestevirksomhet som er finansiert av fellesskapet.

Krav til leverandører som mottar tilskudd

Velferdstjenester er arbeidsintensive, og dermed er det et sterkt insentiv for kommersielle aktører til å redusere sine lønns- og pensjonsutgifter. Dette er en praksis som har preget arbeidslivet i lang tid, og utviklingen er urovekkende⁵. Fagforbundet jobber for at alle som arbeider i velferdstjenestesektorer som er finansiert av det offentlige, skal ha lønns- og arbeidsvilkår, herunder tjenestepensjonsordninger, som er på linje med de som arbeider med tilsvarende oppgaver i det offentlige.

Utredningen vier arbeidstakerbegrepet særlig oppmerksomhet. Utvalget viser til at forarbeidene til arbeidsmiljøloven spesielt peker på arbeidstakerens avhengige stilling i forhold til arbeidsgiver, og at arbeidstakeren normalt er i både et økonomisk og et organisatorisk avhengighetsforhold som dermed innebærer en skjev maktbalanse. Arbeidsmiljølovens intensjon er å balansere ut denne skjevheten, og unngåelse av

⁴ Omtalt i Anbud 365: <https://www.anbud365.no/regelverk/under-40-folger-ofte-eller-alltid-opp-lonns-og-arbeidsvilkar-i-kontraktene/>

⁵ Tidligere lønnsundersøkelser viser at det er høyere lønn i kommunal sektor enn i privat kommersiell sektor innenfor bla. velferdstjenester som barnehage og helse- og omsorgs tjenester, og at det er sterkere lønnsammenpressing. Økt bruk av private kommersielle aktører vil føre til mindre lønnsammenpressing, men også til lavere lønn for arbeidstakere i private kommersielle selskap. Dette er en følge av at kommunale lønninger presser opp private lønninger. Lavere lønn er en velferdsvridning fra arbeidstakerne og til kapitaleierne. Dette har også en negativ proveny effekt gjennom lavere inntektsskatt og merverdiavgift.

arbeidsmiljølovens verneformål ved bruk av løse tilknytningsformer hører ikke hjemme i et moderne arbeidsliv.

Velferdstjenester er arbeidsintensive, og opptil 80 prosent av kostnadene er lønn og pensjon. Fagforbundet mener at alle som arbeider i velferdstjenestesektorer som er finansiert av det offentlige, skal ha lønns- og arbeidsvilkår, herunder tjenstepensjonsordninger, som er på linje med de som arbeider med tilsvarende oppgaver i det offentlige.

Vi støtter forslaget om at det innenfor gjeldende sektorlovgivning fastslås at leverandører som i dag mottar tilskudd plikter – som et minimum- å følge lønns- og arbeidsvilkår i relevante landsomfattende tariffavtaler. Et slikt krav vil ikke forhindre partene i arbeidslivet å forhandle om lønnsdannelsen, men vil sikre at offentlig sektor ikke bidrar til å dumpe lønnsnivået.

Kontraktfeste at brukerrettet arbeid i kontrakten i hovedsak skal utføres av arbeidstakere

Utvalget fremmer et viktig poeng når de skriver at velferdstjenestenes viktigste ressurs er de ansatte. Fagforbundet vil støtte utvalget i at det er viktig å sikre at reelle arbeidstakere får beskyttelse etter arbeidsmiljøloven og at offentlige oppdragsgivere må bruke sin innkjøpsmakt til å kontraktfeste at det brukerrettede arbeidet i kontrakten i hovedsak skal utføres av arbeidstakere.

Vi vil påpeke at her kunne utvalget gått lenger. Behovet for en nasjonal tiltaksmodell mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet øker. Når enkelte kommuner fatter gode og solide tiltak, flytter kriminelle og useriøse aktører til kommuner uten slike beskyttelsesvedtak. Kriminelle aktører er mobile og robuste, og det er viktig at det iverksettes proaktive tiltak som hindrer utnyttelse av alle ansatte.

Vi vil også påpeke at det å sikre faste og hele ansettelser, ikke bare er viktig for å sikre forsvarlige tjenester og overholdelse av arbeidsmiljøloven, men vil også bidra til å øke kvaliteten på tjenesten for brukere, arbeidsmiljø og for de ansatte. I tillegg vil det bidra til en bedre rettssikkerhet og større utviklingsmuligheter i tjenesten.

Utvalget skriver også om varsling av kritikkverdige forhold. Utvalget vurderer at det ved innkjøp av velferdstjenester bør rettes et fokus på de ansattes arbeidsmiljø og virksomhetenes kultur for å si fra om svikt eller lav kvalitet. En mangel i beskrivelsen er at det ikke sies noe om hva personalets ansettelsesvilkår har å si for kvalitet i tjenestene og for tryggheten til å varsle.

For barn i barnevernet, skole, barnehage og brukere i omsorgs- og helseinstitusjoner er kontinuitet og faste ansatte noe av det som har størst betydning for tjenestekvaliteten. I tillegg til at det er viktig for brukeren å kunne etablere relasjoner til de tilsatte, så er det viktig å ha ansatte i trygge posisjoner for å være sikre på at de utøver god faglig kvalitet.

For at ansatte skal kunne varsle om svikt eller lav kvalitet må de selv stå i trygge posisjoner. De må tørre å være kritiske til egen tjeneste og eget arbeid, og om nødvendig varsle. Innen fritt brukervalg av hjemmehjelp, der vi vet at en stor del av de ansatte er arbeidsinnvandrere

veit vi for eksempel at ansatte er redde for å varsle av frykt for å gå ned i stillingsprosent og dermed miste oppholdstillatelse.

Utvalgets anbefaling om at medleverforskriften ikke må oppheves.

Utvalget drøfter kort medleverforskriften. Medleverforskriften har ingen ytre ramme på arbeidstid per uke og den forutsetter ingen avtale mellom partene i arbeidslivet.

Medleverforskriften medfører at ansatte jobber mer, og får mindre betalt per time.

Årstimetallet for ansatte som jobber normalt i statlige barnevernsinstitusjoner ligger rundt 1846 timer, mens de som arbeider etter medleverforskriften i private institusjoner kan komme opp i et årstimetall på 3000 timer for omtrent same lønn, uten at dette er avklarte med partene.

Forskriften undergraver normalarbeidsdagen, fører til vanskeligere arbeidsvilkår, undergraver tariffavtalens regulering av arbeidstid, og forskyver maktbalansen til fordel for arbeidsgiver.

Fagforbundet mener at medleverforskriften burde avvikles, da det er tilstrekkelig fleksibilitet i langturnus til at en kan finne gode løsninger for brukerne og samtidig ivareta tilsatte sine lønns- og arbeidsvilkår. Vi er altså ikke prinsipielt imot måten å jobbe på, men imot de vilkårene som ligger i forskriften.

Reserverte konkurranser for ideelle aktører

Flertallets konklusjon om at det ikke er nødvendig å verne ideelle aktører er overraskende, også sett i lys av utvalgets egen beskrivelse av ideell sektor. Utredningen beskriver hvordan ideelle aktører har vært en viktig bidragsyter til offentlig sektor. De har bidratt til beredskap, utvikling av offentlige tjenester, og mangfold og innovasjon. Utredningen viser også hvordan konkurranse har svekket de ideelle aktørene og at de løpende har tapt markedsandeler i konkurransen med kommersielle aktører.

Fagforbundet deler beskrivelsen av de ideelles betydning, både når det gjelder posisjon i samfunnet og som samarbeidspartner for offentlig sektor, og vi er bekymret for at konkurranse og markedslogikk svekker en viktig sektor. Fagforbundet støtter utvalgets mindretall Bjerkan og Vislie som mener det er grunn til å verne ideelle aktører. Fagforbundet mener at de ideelle burde vernes gjennom langsiktige samarbeidsavtaler med det offentlige. Det rettslige handlingsrommet for å inngå slike avtaler bør derfor utredes. I mellomtiden bør man beholde adgangen til å reservere konkurranser for ideelle.

Vi etterlyser tydeliggjøring av handlingsrommet til å velge alternativ til konkurranse i samarbeid med ideelle aktører. Det er nødvendig å legge til rette for modeller som kan gi langsiktige samarbeidsavtaler mellom det offentlige og ikke-kommersielle aktører.

Avsluttende kommentarer

Utvalget viser til sine vanskeligheter med å finne gode nok tall og data til å trekke konklusjoner når det gjelder såkalt superprofitt. Samtidig viser utredningen høy oppkjøpsaktivitet, høy goodwill og salgsbeløp, eierskap av private equity fond – noe som indikerer at det er for lønnsomt å investere i offentlig sektor. I tillegg viser utvalget en forskyvning fra mindre norske foretak til større norskeide konsern og helt eller delvis utenlands eide konsern.

Utredningen viser på flere områder at kommersielle aktører har fått utilsiktet og uforholdsmessig stor markedsrett. Ressurser som kunne ha blitt brukt til bemanning og tjenesteutvikling har i stedet gått til privat profitt og byråkratisk kontroll.

Kontroll er nødvendig, og kontroll koster. Vår kritikk rettes mot konsekvensen av det politiske valget det er å delegere offentlig sektors oppgaver. Også velferdstjenesteutredningen viser tydelig at styrings- og transaksjonskostnadene eliminerer både intensjonen og muligheten for samfunnsøkonomisk nytte.

Utredningen viser til en målsetting om at bruken av private aktører skal resultere i en mer effektiv bruk av samfunnets ressurser. Men, når det er behov for å lage et pseudo-marked med få aktører, lite konkurranse og med lukrative finansieringsordninger er dette en tydelig indikasjon på at ressursbruken er lite effektiv.

I tillegg kommer de grunnleggende problemene med å arrangere konkurranser for «varer» som ikke egner seg for konkurranser. Utvalget bekrefter at dette er komplekse tjenester som er vanskelige å beskrive, måle – og dermed verifisere. Utredningen viser til tjenester som rusomsorg, barnevern, omsorgstjenester til eldre og psykiatri. Forskning de siste 20 årene har påpekt nettopp denne utfordringen, og har hittil ikke kunne presentere brukbare måleparametere. De kommersielle aktørenes målinger av bruker- og pårørendetilfredshet hevdes gjerne å bøte på disse måleproblemene. Men forskningen avviser dette som valide utsagn om kvalitet.

Tillitsbasert styring og ledelse er etter vår oppfatning motsatsen til kontraktstyring. NOU 2020:13 viser til økningen av antall konsern som leverer velferdstjenester – både norske og utenlandske. Det offentlige sitter med den vanskelige jobben å sette riktig pris på svært komplekse tjenester, som med god grunn er tungt regulert. Kommersielle selskap er derimot forpliktet til å oppnå profitt til sine eiere. Disse interessene er motstridende. Dermed øker styringsutfordringene, samtidig som oversikten og kontrollmulighetene over hvordan skattepengene brukes blir vanskeligere.

Med hilsen

Politikk- og samfunnsavdelingen

Gunn Karin Gjøl

avdelingsleder

Ingrid Buset

rådgiver

Dette brevet er godkjent elektronisk i Fagforbundet og har derfor ingen signatur.