

Nærings- og fiskeridepartementet

Deres ref.: 20/9642

Dato 15.03.2021

Høringsvar - NOU 2020: 13 Private aktører i velferdsstaten

Abelia er foreningen for kunnskaps- og teknologibedrifter i NHO. Vi organiserer 2.400 virksomheter med ca. 50.000 årsverk. Abelia har medlemmer innen blant annet IKT, rådgivning, utdanning, forskning og ideell sektor. Dette inkluderer blant annet skoler og barnehager samt organisasjoner som drifter barnevernsinstitusjoner og rusomsorg.

Vi viser til høringsbrev av 04.12.2020 og takker for muligheten til å avgi høringsvar. Utredningen gjennomgår svært viktige prinsipielle spørsmål om hvordan offentlig finansierte velferdstjenester mest mulig effektivt kan gi innbyggerne mest mulig velferd, til høyest mulig kvalitet. I sin konsekvens handler dette om velferdsstatens bærekraft, og om hvordan velferdssamfunnet innrettes for å bidra til sosial bærekraft både gjennom de velferdstjenestene som tilbys og skattesystemet som finansierer det. Det handler om hvordan vi bruker offentlig sektors posisjon til å drive fram innovasjon og nytenking blant private, både næringsliv og ideelle aktører, og hvordan denne innovasjonen kan skape framtidens velferdstjenester og arbeidsplasser. Det handler også om hvordan velferdssamfunnet skapes i et virksomt samarbeid mellom næringsliv, offentlig og ideell sektor. Dette er et grunnleggende fortrinn som Norge fortsatt må bygge på.

Dette er debatter Abelia har lang tradisjon for å være engasjert i, og som NOU 2020:13 gir viktige bidrag til. Vi benytter derfor anledningen til å takke for utvalgets arbeid og for at utredningen ble iverksatt.

I det følgende vil vi innledningsvis kommentere generelt om utredningen og de avgrensninger utvalget har gjort. Vi vil deretter gå gjennom tiltakene i den rekkefølge de skisseres i utredningens kapittel 27.

Generelt om utvalgets arbeid og avgrensninger

Abelia legger til grunn utvalgets hovedkonklusjoner om at det offentlige finansierte markedet for velferdstjenester gir virksomhetene mulighet for strategiske tilpasninger, men at private aktører i velferdssektorene organiserer og tilpasser seg som private aktører ellers. Det er vanskelig å se noe systematisk problem ved bruken av private tjenesteleverandører i produksjonen av velferdstjenester i Norge.



Når det gjelder avgrensinger, slås det i omtalen av skillet mellom ideelle og kommersielle aktører (kap. 1.7) fast følgende:

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

Abelia vil bemerke at dette er en vesentlig svakhet ved utredningen. I mandatet ble utvalget bl.a. bedt om å "beskrive skillet mellom kommersielle og ideelle aktører"¹. En beskrivelse av det teoretiske og praktiske skillet er en nyttig øvelse, men må ses i sammenheng med den delen av mandatet som ber utvalget levere "en utredning av tiltak som kan gi en mer effektiv ressursutnyttelse" og der det "hensyntas kjennetegn ved den enkelte sektor"². Uten en analyse av hvilke konsekvenser aktørenes organisering har for kvalitet og kostnader, blir tiltakene som utredes, mindre målrettede. Abelia har forståelse for de ressursmessige begrensningene utvalget har måttet forholde seg til, men ber departementet følge opp dette med ytterligere utredninger på egnet måte.

Debatten om organisering av velferdsstaten er en sentral del av den politiske debatten i Norge, men det er betegnende at vi ikke vet noe mer presist om sammenhengen mellom kvalitet, ressursbruk og organisering. Det er også betegnende at så lite forskning og faglig analyse er rettet mot innovasjon og læring på tvers av sektorer og virksomheter. Utfordringen vi står overfor krever innovasjon, omstilling og en langt bedre ressursutnyttelse enn det velferdsstatens organisasjoner klarer å levere i dag. Den politiske og faglige debatten bør først og fremst rettes inn mot hva som fremmer innovasjon og forbedringer i kvalitet og arbeidskraftproduktivitet.

Som del av en slik oppfølging bør Nærings- og fiskeridepartementet også gå grundigere inn i spørsmål knyttet til effektivitet, kvalitet og kostnad ved bruk av offentlige aktører, herunder hva det offentlige sparer på å bruke private leverandører i næringsliv og ideell sektor, og hva alternativkostnaden vil være hvis det offentlige skulle tilby tjenestene på egen hånd. Pengestrømmene fra det offentlige til de private aktørene berører kun ett aspekt ved spørsmålet om hvordan vi skal få til å skape velferdstjenester på en måte som kommer samfunnet til gode på en best mulig måte. Avgrensningen medfører at utvalget ikke har gjort sammenlikninger mellom offentlig fremstilte og privat fremstilte velferdstjenester. Det er synd, for en slik sammenlikning kunne gitt betydelig merverdi gjennom mulighet til læring på tvers av offentlig og privat sektor.

Et eksempel på dette er Agenda Kaupang sin rapport "*Forskjellen på hvor mye private og kommunale barnehageplasser koster det offentlige*"³ som dokumenterer en stor økonomisk gevinst for samfunnet at halvparten av barnehagene er private. En nylig oppdatert rapport konkluderer med at det offentlige i snitt har spart 2,34 milliarder kroner hvert år de siste elleve årene ved å benytte private barnehager i stedet for kun kommunale. Totalt har det offentlige spart 25,7 milliarder 2018-kroner i perioden 2008-2018.

¹ NOU 2020:13 side 7, mandatets punkt 3 fjerde avsnitt

² NOU 2020:13 side 7, mandatets punkt 3 femte avsnitt

³ <https://drive.google.com/file/d/1oIRYjgHLS3x9Vpg9gk-HtsiT6FNkZKa4/view>



Hvordan bør politikken og øvrige rammevilkår innrettes slik at vi i større grad kan ta ut verdiene som det private, både gjennom kommersielle og ideelle aktører, representerer til fellesskapets beste? Herunder er det behov for å diskutere hvordan kvalitet defineres og måles.

Økt transparens om eierskap, organisering og økonomi (27.1)

Utvalget foreslår at det iverksettes tiltak for å øke transparensen om eierskap, organisering og økonomi hos private aktører, slik at det for ettertiden skal bli lettere å gjennomføre kartlegginger og analyser av private leverandører av offentlige finansierte velferdstjenester. Herunder foreslås det at det bør komme på plass mer standardisert informasjon, om næringsvirksomhet, eierskaps- og selskapsstrukturer og virksomhetenes leveranser til offentlig finansierte velferdstjenester. Videre foreslås det at det bør opprettes et offentlig tilgjengelig register over alle private virksomheter som leverer offentlig finansierte velferdstjenester. I forlengelsen av å sikre transparens, foreslår utvalget at det legges til rette for mer effektiv kontroll av aktørene og det vises til at det i andre sektorer er innført regnskapsmessig skille.

Abelia mener at transparens er viktig for å sikre at fellesskapets midler brukes etter hensikten og til fellesskapets beste. Det er i alles interesse å sikre et godt fakta- og kunnskapsgrunnlag. Erfaring viser også at det motsatte fort fører til spekulasjoner, noe som hverken tjener hverken samfunnets eller de private aktørene sine interesser. Abelia er derfor i utgangspunktet enig i at det bør ses nærmere på hvordan det kan legges til rette for økt transparens hos private aktører. Abelia støtter derfor forslaget om å opprette et offentlig tilgjengelig register over alle private virksomheter som leverer offentlig finansierte velferdstjenester.

Abelia mener imidlertid at hvilke tiltak som iverksettes bør vurderes nøye, for å sikre at tiltakene ikke medfører økte kostnader for velferdstjenesteleverandørene. For eksempel bør slike tiltak ikke være til hinder for de private aktørenes mulighet til å organisere sin virksomhet etter vanlige forretningsmessige kriterier og slik den enkelte aktør selv mener er hensiktsmessig for egen virksomhet, herunder i konsernstrukturer. Det siste er jo også slik en kommune med flere barnehager og skoler normalt organiserer seg for å sikre god kvalitet og drive mest mulig kostnadseffektivt. Da tilsier en likebehandling at private barnehager må ha anledning til å organisere seg på samme vis.

Abelia støtter videre flertallets tilnærming om ikke å stille krav til organisering av deler av virksomheten i egne selskaper, og visere til nærmere omtale av dette under Barnehager (27.5).

Prinsipiell tilnærming til bruk av private aktører (27.2)

Utvalget tilrår en mer prinsipiell tilnærming til bruk av private leverandører, og at det settes som mål for bruk av private leverandører at det innebærer en mer effektiv bruk av samfunnets ressurser. Konsekvensen av dette er at private leverandører bør brukes der private kan levere velferdstjenester til tilstrekkelig høy kvalitet og til en lavere samlet kostnad.

Abelia er enige i at bruken av private leverandører med fordel kan gjøres med prinsipielle begrunnelser, og i at mer effektiv bruk av samfunnets ressurser er et naturlig mål. Det er imidlertid



betydelige operasjonaliseringsutfordringer med dette målet, noe som tydeliggjøres ved avgrensningene utvalget selv har foretatt, omtalt i begynnelsen av denne høringsuttalelsen. Utvalget har ikke gått inn i forskjellene mellom offentlige, ideelle eller andre private tjenesteprodusenter når det gjelder kvalitet og kostnader for det offentlige, og heller ikke gjort sammenlikninger mellom offentlig fremstilte og privat fremstilte velferdstjenester generelt. Abelia anbefaler at man setter sektorspesifikke utviklingsmål, med tydelig politisk forankring. Deretter kan styring og organiseringsvalg rettes inn mot konkrete mål, enten det er høyere kvalitet, lavere kostnader, eller konkrete mål om kapasitet. Bruk av teoretiske mål som 'effektiv bruk av samfunnets ressurser' gir få eller ingen klare operative føringer for politikere eller administrative ledere som skal velge mellom ulike konkrete alternativer.

Abelia vil uansett advare mot en kostnadsberegning som begrenser seg til pris og ekstra styringskostnader, slik utvalget skisserer. Dette utelukker langsiktige, mindre kalkulerbare innsparinger og spillovereffekter som kan oppnås gjennom tjenesteinnovasjon og mangfold i eierskap, som både ideelle og andre private aktører har omstillingsevne og fleksibilitet til å bidra til. En kombinasjon av private og offentlige aktører kan dermed i seg selv skape grunnlag for innovasjon i tjenestene. På denne bakgrunn stiller Abelia seg bak flertallet i utvalget som avviser en lovfestet plikt til å begrunne bruk av private. Det kan ikke ventes at kommuner eller statlige etater har ressurser til å gjøre tilstrekkelig grundige vurderinger av effektiv bruk av samfunnets ressurser uten bedre kunnskapsgrunnlag.

På samme bakgrunn stiller Abelia seg også svært positiv til at det gjennomføres mer forskning på sammenhengene mellom kvalitet og ressursbruk innenfor alle velferdstjenester, slik utvalget foreslår. Vi peker i denne sammenheng på at dette også er svært relevant for å bidra inn i regjeringens langsiktige prioritering i Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning, om *fornyelse i offentlig sektor og bedre offentlige tjenester*.

Økt bestillerkompetanse og juridisk rådgivning (27.3 og 27.4)

Utvalget tilrår særlig tiltak for å øke bestillerkompetansen når velferdstjenester anskaffes gjennom kontrakt. Det foreslås at det utarbeides flere og bedre veiledere om brukerinvolvering og bruk av medarbeiderundersøkelser for at brukernes opplevelser kan integreres i oppfølging og kontroll av levering av velferdstjenester, kontraktlengde og kompetansekrav. Utvalget vurderer også at økt bruk av interkommunale innkjøpssamarbeid kan bidra til bedre anskaffelser. Der det er hensiktsmessig å bruke konkurranse, foreslår utvalget at konkurranseregimet tilpasses særtrekk ved de ulike velferdstjenestene og at det utarbeides en veileder for å sikre økt profesjonalisering ved bruk av konkurranse som styringsmekanismer. Utvalget peker videre på at det offentlige har behov for juridisk kompetanse i tvister, ved planlegging, gjennomføring og oppfølging av anskaffelser. Utvalget foreslår at slik kompetanse bør styrkes i etablerte organer, og kunne brukes av statlige og kommunale behov.

Abelia støtter utvalget sine anbefalinger fullt ut. En forutsetning for at vi skal klare å bruke tilgjengelige offentlige og private ressurser til velferdstjenesteproduksjon på en måte som er til samfunnets beste, er at offentlige aktører bruker markedet når tjenester skal utføres og utvikles. På denne måten vil private aktører både kunne bidra kapasitetsmessig, kunnskapsmessig og til



innovasjon i tjenestetilbudet. I den grad offentlige aktører er en del av markedet, er det svært viktig at konkurransen skjer på like vilkår mellom de offentlige og private aktørene.

Abelia vil imidlertid påpeke at det rettslige og økonomiske rammeverket rundt et marked for velferdstjenesteproduksjon, vil avgjøre hva samfunnet oppnår ved å la private aktører opptre side om side med offentlige. Den konkurransen som oppstår i slike markeder, vil normalt gi resultater som kommer som en ganske forutsigbar konsekvens av det rettslige og økonomiske rammeverket. For eksempel er det slett ikke gitt at konkurransen øker kvaliteten for brukerne, hvis konkurranseformen er anbudskonkurranser med høy vektlegging av pris. Arrangerer man brukervalgkonkurranser som stimulerer produsentene til å knive om kunder gjennom økt kvalitet eller tilgjengelighet, er det liten grunn for det offentlige til å tro at konkurransen er et godt grep for å spare penger på offentlige budsjetter. Når man skal definere det politisk skapte rammeverket rundt bruk av private aktører, er det med andre ord ikke tilstrekkelig å etterstrebe høyere kompetanse hos ansatte som skal forestå en anskaffelse, eller ta stilling til om en privat aktør skal eller ikke skal kunne ta del i en tilskuddsfinansiert produksjon av velferdstjenester. Man må også ha en klar tanke på politisk nivå om hva man ønsker at bruken av private skal føre til over tid, og så designe det rettslige og økonomiske rammeverket slik at det er egnet til å nå de målene.

Barnehager (27.5)

Utvalget foreslår blant annet å oppheve nasjonale regler for finansiering av private barnehager, og at det blir opp til kommunen å velge både finansieringsform, finansieringsnivå og lengden på kontrakten med private barnehager i egen kommune.

Nå som det er oppnådd tilnærmet full barnehagedekning, gjenstår det to overordnede mål ved norsk barnehagepolitikk: Å sikre god kvalitet ved barnehager over hele landet, og legge til rette for et mangfold av tilbud som møter ulike behov og mulighet for valgfrihet hos foreldrene. Abelia mener utvalgets forslag med høy sannsynlighet vil svekke muligheten for å nå disse målene.

Bærekraftig økonomi for barnehager over hele landet

Selv i dag med et nasjonalt system for finansiering er det store variasjoner mellom i tilskuddene barnehagene mottar fra de enkelte kommunene, faktisk opptil 100.000 i forskjell per år for et enkelt barn. Dette er en viktig årsak til de store forskjellene i økonomien til de enkelte barnehagene og hvor opptil 40% har gått med underskudd de siste årene. Det er grunn til å tro at dersom kommunene i tillegg gis økt frihet til å etablere egne systemer og kriterier for finansiering, vil ulikheten i finansieringen av barnehagene mellom kommunene øke ytterligere. Forutsetningene for å levere et godt og trygt tilbud med høy kvalitet til alle barn, uavhengig av hvilken kommune de bor i, vil dermed svekkes tilsvarende.

Mangel på forutsigbare rammebetingelser vil svekke kvaliteten, mangfoldet og valgfriheten til foreldrene

Utvalget foreslår at kommunene skal kunne bestemme både finansieringsform, finansieringsnivå og lengden på kontrakten med private barnehager i egen kommune. For private barnehager vil dette nødvendigvis bety at rammebetingelsene blir mer uforutsigbare med følgende konsekvenser:



- Mangel på forutsigbare rammevilkår gjør det vanskeligere å ha et langsiktig perspektiv på drift av barnehagene. Dette vil ramme langsiktig satsing på kvalitetshevende tiltak i den private delen av sektoren.
- Uforutsigbar og kortsiktige tilskuddsmodeller vil ramme langsiktige barnehageeiere sine muligheter til å investere i bygg og uteområder.
- Kortsiktig finansiering vil minske mangfoldet av barnehager. Mangfold av små, store, private, ideelle og kommunale har av mange vært trukket fram som noe av det mest vellykkede med norsk barnehagepolitikk siden barnehageforliket i 2003. Det er også et mangfold av ulike satsinger som f.eks. idrettsbarnehager, gårdsbarnehager, friluftsbarnhager etc. Nå som det er tilnærmet full barnehagedekning bidrar dette mangfoldet til at foreldre har muligheter til å velge barnehager de har mest tro på for sitt barn. Denne utviklingen har vært mulig fordi ulike typer barnehageeiere kan ha et langsiktig perspektiv på sine investeringer. Med tidsbegrensede kontrakter vil gjerne utviklingen gå i retning av at private aktører driver sine barnehager i kommunale bygg, og at tilbudet i liten grad vil variere. Det vil ramme mangfoldet av barnehager og forelderens valgfrihet.

Forutsetninger for kvalitetsarbeid svekkes

Å jobbe systematisk med kvalitet tar tid. Barnehageeier har overordnet ansvar for kvaliteten i sin barnehage/sine barnehager og skal derfor jobbe med systematiske tiltak som sikrer dette. Dette krever forutsigbare rammevilkår. Abelia savner en vurdering av private barnehagers muligheter til å innovere og tilby økt kvalitet, når ulike innskrenkninger av barnehagenes handlefrihet vurderes.

Det er mye som tyder på at private barnehager ikke bare har vært med på å bygge opp barnehagekapasiteten i kommunene og landet, men de har også i aller høyeste grad vært med på og er med på å drive kontinuerlig utvikling av kvalitet i barnehagene. Ett eksempel på dette er Espira arbeid med "Espira BLIKK". Espira BLIKK er et langsiktig og systematisk arbeid med kvalitetsutvikling som bygger på forskning og anbefalinger fra OECD. Metodikken i Espira BLIKK kan være til inspirasjon for både offentlige og private barnehager. I Espira BLIKK vurderes den pedagogiske kvaliteten, både internt i barnehagen og av et vurderingsteam fra en annen barnehage. Erfaring viser at den barnehagen som vurderes ofte opplever egen pedagogisk kvalitet som bedre internt, enn av de som kommer utenfra. Dette starter igjen prosesser i barnehagen der de ansatte reflekterer over egen pedagogiske praksis og der de systematisk jobber med å utvikle denne. Det finnes få raske løsninger når det gjelder kvalitetsutvikling i barnehagen, men det er mulig å være i stadig utvikling dersom man har gode verktøy og jobber systematisk.

For øvrig frykter Abelia at konsekvensene av dette forslaget fort kan bli:

- Forskjellsbehandling mellom kommunale og private barnehager, og dermed forskjellsbehandling av barn i samme kommune.
- Det blir kommunen som i stor grad velger barnehage til barna - og ikke foreldrene.
- Forslaget hensyntar ikke hvordan man skal utvikle kvaliteten på barnehagetjenestene.

Fjerne kapitaltilskudd (men erstatte med økt driftstilskudd)

Utvalget foreslår å fjerne kapitaltilskuddet og heller erstatte det med et økt driftstilskudd. De begrunner det med at det ikke bygges så mange nye barnehager lenger og at de fleste uansett leier. Men det utvalget da ikke tar med i beregningen er at barnehager er gjenstand for langt større slitasje enn andre bygg. Dette fører til at periodene mellom rehabilitering med tilhørende større kapitalbehov er vesentlig kortere enn andre bygg. I tillegg kommer at retten til å motta mva-



kompensasjon avhenger at barnehagen selv eier bygget. Følgelig gir det best økonomi for barnehagen å eie eget bygg.

På denne bakgrunn støtter ikke Abelia forslaget om å fjerne kapitaltilskuddet som en del av finansieringen til de private barnehagene. For øvrig vil vi påpeke at det er et behov for en gjennomgang av dagens beregning av kapitaltilskudd, slik som rapporten fra Oslo Economics ⁴viser.

Fjerne retten til lån i Husbanken

Utvalget foreslår å fjerne retten til lån i Husbanken og begrunner det bl.a. med at det ikke er behov for å bygge mange nye barnehager lenger. Det siste er korrekt da det siden barnehageforliket i 2003 har vært foretatt en massiv utbygging av nye barnehager. Men rett til lån i Husbanken er ikke avgrenset til finansiering av nye bygg, men inkluderer også mulighet for lån til rehabilitering for bygg eldre enn 15 år, samt til å bedre et dårlig inn klima eller å gi bedre tilrettelegging for funksjonshemmede. Stor slitasje og økte krav til teknisk standard og universell utforming tilsier at økte kapitalbehov på disse områdene i årene framover.

Spesielt for eiere av mindre barnehager som er overrepresentert blant barnehagene som sliter økonomisk, vil muligheten for lån i Husbanken være avgjørende for om de i hele tatt kan få lån og til betingelser som er bærekraftig for deres økonomi. Det samme gjelder de som i dag befinner seg i kommuner som har vesentlig lavere tilskudd enn andre barnehager. Konsekvensen av forslaget kan derfor fort bli at den svekke forutsetningene for å ha et ønskelig mangfold av barnehagetilbud. Abelia støtter derfor ikke forslaget om å fjerne retten for barnehager til lån i Husbanken.

Overgang til offentlige anskaffelser

Utvalget foreslår å vurdere å vri finansieringen av privat barnehager fra en tilskuddsbasert ordning til anbudsbasert ordning. Abelia støtter ikke dette. En slik overgang ville i så tilfelle medføre mindre grad av forutsigbarhet for private barnehageeiere, og på den måte svekke deres grunnlag til å gjøre langsiktige investeringer i blant annet bygg, ansatte, kompetanse og kvalitetsutvikling.

Forslag til krav om selvstendig rettssubjekt for hver enkelt barnehage

For barnehagene foreslår utvalget et krav til selvstendig rettssubjekt for hver enkelt barnehage, subsidiært et regnskapsmessig skille. Det foreligger rapporter fra både Oslo Economics ⁵og KPMG ⁶ om konsekvensene ved å innføre et krav om selvstendig rettssubjekt for hver enkelt barnehage. Begge påviser at et slik krav vil medføre vesentlige merkostnader for barnehagene.

Samtidig peker de på alternative løsninger, i form av en utvidet BASIL-rapportering, som vil bidra til mer åpenhet og transparens til vesentlige lavere kostnader. I den siste rapporten fra KPMG

⁴ <https://www.abelia.no/contentassets/8b116cb998e34802b90f0089297ad902/kapitaltilskudd-til-private-barnehager---oslo-economics-04-10-2019.pdf>

⁵ <https://www.abelia.no/contentassets/c3247b0ecf914d958658f14d7846d3e2/barnehagers-merkostnader-ved-a-stille-krav-om-selvstendige-rettssubjekt---oslo-economics-09-10-2019.pdf>

⁶ https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/no/pdf/2020/08/NO_Rapport_KPMG_Selvstendig_rettssubjekt_loser_ikke_problemløsningen.pdf



konkluderer de slik:

"KPMG står dermed fast ved at en tilpasset Basil-rapportering, og da også gjerne via Altinn-rapportering, vil være det som sikrer relevant rapportering, åpenhet og transparens, samt at man vil få denne informasjonen bekreftet via revisjonsberetningen. En omlegging til separate rettssubjekter vil etter våre vurderinger ha svært begrenset nytte med tanke på å oppnå målet om økt innsyn og transparens."

Abelia støtter derfor ikke forslaget om å innføre et selvstendig rettssubjekt for hver enkelt barnehage. I stedet anbefaler Abelia å tilpasse Basil-rapportering for å sikre relevant rapportering, åpenhet og transparens innenfor barnehagesektoren, sekundært å innføre et krav om regnskapsmessig skille mellom de enkelte barnehagene.

Barnevern (27.6)

Utvalget mener at bruk av private aktører på barnevernsområdet forutsetter klar begrunnelse og tydelig risikovurdering, og flertallet mener at det ikke bør innføres reguleringer som avgrensar barnevernstjenestens mulighet til å la seg bistå av private aktører. Abelia er enig i dette. Både ideelle og andre private aktører har opparbeidet seg unik kompetanse på drift av barnevernstjenester over lang tid, i enkelte tilfeller siden før det offentlige av nødvendighet regulerte driften og overtok ansvaret. De innehar i dag både en ressursmessig og institusjonell historisk kompetanse som er viktig å ivareta, og som bidrar til videreutvikling av og innovasjon i tilbudet.

For øvrig er utvalgets diskusjon preget av debatten om kommersielle aktørers rolle i markedet, der mindretallet mener at kommersielle bør avgrenses fra å levere tiltak på hele eller deler av barnevernsområdet og betviler det rettslige grunnlaget for å bruke private aktører når "tjenesten" innebærer myndighetsutøvelse. Abelia vil for det første påpeke at mindretallets innvendinger er vanskelig å forankre i noen gjeldende rettslig skranke for organisering av tjenesteproduksjon. Det er ikke slik i norsk rett at offentlig myndighetsutøvelse kun kan utøves av det offentlige selv, og ikke av private som opptre på oppdrag fra det offentlige. Tvertom er det slik at ulike regelsett, for eksempel anskaffelsesreglene, som utvalget selv påpeker, forutsetter at slike handlinger også kan gjennomføres av en privat medkontrahent.

Abelia vil videre påpeke at en slik argumentasjon også vil ramme ideelle aktører, uten at dette reflekteres i mindretallets argumenter, eller, formodentlig, hensikter. I denne sammenhengen viser vi til det pågående arbeidet med implementering av stortingsvedtak 762 (2018-2019)⁷ og samtidig ny forsyningsstrategi for institusjonsbarnevernet, der Bufdir har signalisert at de går inn for at de mest inngripende tjenestene, med høy risiko og stor grad av offentlig myndighetsutøvelse, skal driftes i regi av det offentlige. Dette innebærer at store deler av den institusjonsdriften som i dag driftes av private, skal ivaretas av offentlige etater som i dag i liten grad har drift på dette området. For ideelle aktørers del kan det bety utfasing av omsorg for barn under 13 år, som er et område der aktørene har svært lang driftserfaring og -kompetanse. Uten at det har direkte betydning for

⁷ <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Vedtak/Sak/?p=71518>



høringen, er Abelia skeptisk til denne utviklingen og påpeker at det er nødvendig å se anbefalingene i sammenheng med dette.

Utvalget foreslår ingen endringer i finansieringssystemene for øvrige velferdssektorer utover barnehagene. Barnevernsinstitusjonene er i dag underlagt offentlige anskaffelsesprosesser. Barnevernet kjennetegnes av at "brukerne" er sårbare barn og familier, og at de enten er umyndige eller umyndiggjorte. I tillegg er det komplekse tiltak med mange aktører og det er krevende å måle kvalitet. Abelia mener det er grunn til å stille spørsmål ved om institusjonsplasser er egnet for anbudsutsetting, ettersom behovene til barna endres i løpet av oppholdstiden og rammevilkårene dermed vil endres mens anbudet løper. En del av formålet med barnevernstiltakene må være å sikre barns beste og hindre ustabilitet og flytting, og det taler for langsiktige avtaler med betalingsgaranti, i tillegg til behovsregulering av tiltak knyttet til det enkelte barn.

Krav til strukturkvalitet kontra prosess- og resultatkvalitet

Utvalgets mindretall mener at det bør stilles både kompetanse- og bemanningskrav til alle utøvere av barnevernstjenester, slik det gjøres i barnehage og skole. Abelia stiller seg ikke avvisende til slike krav i enkelte deler av tjenesten. Samtidig er det viktig å ramme dette inn og gi rom for andre løsninger.

En vanlig inngang for myndighetene til å sikre god kvalitet i tjenestene er å innføre konkrete krav til strukturkvalitet. For å ta barnehagene som eksempel: Her gjøres dette typisk ved å innføre en bemanningsnorm og en pedagognorm – i troen på at det vil føre til god kvalitet i neste omgang. En fordel er også at det er enkelt å måle. Ulempen er at slike krav til strukturkvalitet ofte settes ut ifra hva som er eller er ønsket standard ved offentlige barnehager. I tillegg binder slike krav veldig mye ressurser, som dermed svekker barnehagene sin evne og mulighet til nyteknung, innovasjon og finne andre og kanskje bedre måter å oppnå god kvalitet på.

En alternativ inngang er å heller sette krav til prosesskvalitet og resultatkvalitet. Et krav til prosesskvalitet kan f.eks. være å sette krav til systematisk kvalitetsarbeid og jevnlig kompetanseheving av ansatte. Tilsvarende kan resultatkvalitet i en barnehage være å sette mål på f.eks. språklig utvikling og sosiale ferdigheter. Fordelen med denne type mål er at det i mye større grad vil stimulere til innovasjon og systematisk kvalitetsutvikling. F.eks. så kan ansettelse av en kokk i en barnehage, som lager næringsrik mat og inkluderer barna i matlagingen, samtidig frigjøre det pedagogiske personalets tid til for eksempel å følge opp barn med spesielle behov. Samme nytte kan kanskje en snekker gjøre på andre områder i en naturbarnehage. Ulempen er at det på en del områder kan være utfordrende å sette gode kvalitetsmål, men det bør være en selvsagt oppgave for de aktuelle sektordepartement å klare å definere kvalitetsmål som gir klare kvalitetsforventninger for tjenestebrukere og skattebetalere, samtidig som tjenesteledere får frihet til å videreutvikle driftsmetoder som gir best mulig kvalitet til en gitt ressursbruk.

Oppsummert så vil konsekvensene av å sette likhetstegn mellom kvalitet og strukturkvalitet være at handlingsrommet for nytenkning, innovasjon og kvalitetsutvikling begrenses tilsvarende. Derimot vil en større vektlegging av prosess- og resultatkvalitet øke handlingsrommet for private aktører til å utvikle, fornye og forbedre tjenestene. Disse forholdene er formentlig nokså like for



private og offentlige virksomheter, og kan således være et godt grep for å styrke innovasjonstakten både i privat og offentlig drevet velferdstjenesteproduksjon.

Ideelle aktører (27.7)

Utvalget tilrår at det etableres en registreringsordning for tjenesteytende ideelle organisasjoner, etter modell av den ordningen som eksisterer for frivillige organisasjoner. Abelia legger her til grunn at det vises til Frivillighetsregisteret, og bemerker at Frivillighetsregisteret er en naturlig ramme for en slik registreringsordning. De fleste ideelle tjenesteleverandører vil allerede være registrert i registeret, som er åpent alle organisasjoner som driver frivillig virksomhet inkludert ikke-økonomiske (ideelle) foreninger og ideelle aksjeselskaper under visse vilkår. En samordning av registerløsningene vil være ressursbesparende både for organisasjonene/virksomhetene og for det offentlige.

Utvalget påpeker at det er behov for en formell definisjon av ideell sektor som tjenesteytere, med henvisning til at "ideell organisasjon" har ulik betydning i ulike regelverk. Abelia stiller seg bak denne forståelsen og ønsket om samordning av regelverket.

Utvalget omtaler, men har ikke tatt stilling til, forslaget om et innovasjonsfond for ideell sektor. Abelia støtter ideen om et slikt fond, som kan fungere som en støtteordning for omstilling og nyskapende tiltak både i velferdstjenestene, men også i sivilsamfunnet for øvrig. Vi anbefaler at Nærings- og fiskeridepartementet utreder forslaget videre. Abelia har tidligere tatt til orde for en tilskuddsordning for digitaliseringstiltak i frivillig og ideell sektor, og begrunnelsen er den samme: Frivillige og ideelle organisasjoners inntekter er i svært stor grad bundet opp til bestemte formål, enten formålene er definert gjennom offentlige myndigheters støtteordninger eller som private gaveformål. Organisasjonene har stor innovasjonsevne, men i mange tilfeller liten grad av kapitalreserver eller overskudd som gjør det mulig å investere i nye løsninger til nytte for velferdssamfunnet eller demokratiet for øvrig.

Reservasjonsadgang og anbud

Det knyttes fortsatt rettslig usikkerhet til reservasjonsadgangen for ideelle aktører. Abelia legger til grunn de utredninger som er gjort og at Stortinget i tillegg har fattet vedtak om å sikre ideelle tilbydere 40 prosent av institusjonsplassene i barnevernet.

Vi understreker videre utvalgets konstatering av at "bruk av åpne anskaffelser i realiteten innebærer en favorisering av kommersielle framfor ideelle virksomheter, alt annet likt. (...) Mangel på 'kommersiell' og markedsorientert kultur gjør at ideelle er dårlig rustet for den konkurransen som ligger i et anskaffelsesregime. Over tid kan det medføre at ideelle aktører forsvinner som leverandører av offentlig finansierte velferdstjenester."⁸ Dette er en høyst uønsket utvikling ettersom framtidig økt verdiskaping må skje i et samspill mellom offentlig sektor, næringslivet og ideell sektor.

⁸ NOU 2020:13 side 99



En innkjøpspraksis der man kjøper stadig mer standardiserte og regulerte tjenester, gjør at konkurransen kan bli en ren priskonkurranse som ideelle leverandører taper på fordi de som regel har andre styrker. Det underbygger behovet for økt bestillerkompetanse som beskrevet i kap. 27.3. Men det gir samtidig grunnlag for å stille spørsmål ved om offentlige anbudsprosesser i tilstrekkelig grad tar høyde for verdien av et mangfold av ulike tilbydere og den merverdien ideelle tilbydere har, som også utvalget beskriver. Tjenesteleveransene er både for ideelle og kommersielle leverandører underlagt det samme regulatoriske regimet, men dette blir stadig mer detaljert og krevende. Ideelle tvinges da til å replisere driftsmodeller fra kommersielle, uten at dette er tilpasset de faktiske driftsfordelene. Løsningen kan være en omlegging av finansieringsregimene for de tjenester som skal ivareta utsatte pasienter og brukere over lengre tid, som også påpekt i kommentaren til kap. 27.6 om barnevern.

Den største utfordringen for velferdssamfunnets framtidige bærekraft er imidlertid ikke en konflikt mellom ideelle og kommersielle aktører, men mangel på innovasjon og arbeidskraft, som også utfordres av offentlig sektors posisjon blant tjenesteleverandørene.

Lønns- og arbeidsvilkår (27.8)

Utvalget foreslår at det innenfor gjeldende sektorlovgivning fastslås at leverandører som i dag mottar tilskudd blir pliktig som et minimum til å følge lønn og andre arbeidsvilkår i relevante landsomfattende tariffavtaler. Det anbefales også at det offentlige bruker sin innkjøpsmakt til å kontraktsfeste at det brukerrettede arbeidet i kontrakten hovedsakelig skal utføres av arbeidstakere.

Alle norske virksomheter er pliktige til å følge lover og regler om lønns- og arbeidsvilkår, også private aktører av velferdstjenester. Abelia legger til grunn at det er opp til partene i arbeidslivet å fremforhandle og bli enige om tariffavtaler. Det vil være svært spesielt om bedrifter i enkelte sektorer gjennom sektorlovgivning pålegges å ta i bruk gitte tariffavtaler, og det vil bryte med det som er vanlig praksis i reguleringen av arbeidsmarkedet i Norge.

Vi viser for øvrig til NHO sin høringsuttalelse og deres vurderinger av forhold som gjelder lønns- og arbeidsvilkår.

Med vennlig hilsen,

Øystein Eriksen Søreide (sign.)
Administrerende direktør