



Nærings- og fiskeridepartementet
Postboks 8090 Dep
0032 OSLO

Oslo, 15.mars 2021

Høringssvar til NOU 2020: 13 fra Norlandia Health & Care Group (NHC Group)

Vi viser til Velferdstjenesteutvalgets rapport «NOU 2020: 13 – Private aktører i velferdsstaten» med frist for høringssvar 15. mars 2021, og takker for anledningen til å gi våre innspill til rapporten.

Dette høringssvaret er delt i tre deler: 1) innledning, 2) oppsummering og 3) utdypning.

Overordnet tilbakemelding:

- **Vi i Norlandia Health & Care Group AS (NHC) er glade for det grundige arbeidet Velferdstjenesteutvalget har gjort og støtter i all hovedsak opp om dets konklusjoner. Det er bra at det gjennom utvalgets arbeid er kommet mer fakta om velferdstjenestesektoren, og at rapporten slår fast at penger bevilget til velferd faktisk blir til velferd og at fortjenestene i sektoren ikke er urimelige. Gitt det hemmende politiske ordskiftet, er det bra at utvalget konstaterer at de private kommersielle selskapene er transparente og driver etter gyldige forretningsvilkår med normale marginer.**
- **NHC mener det offentlige må sikre reell likeverdighet for sluttbrukeren – uavhengig av eierform hos tjenesteyter, hvem som er oppdragsgiver og oppdragsgivers finansieringsform. Altså at eierskap ikke skal spille noen rolle, ei heller om det er kommune, fylke eller statlig nivå som finansierer – eller hvilken måten de velger å gjøre dette på, som gjennom tilskudd, konsesjon, anbud eller varianter av dette.**
- **NHC støtter utvalget i at bestillerkompetansen må heves og utvikles. Dette vil sikre kostnadseffektivitet og kvalitet. Kompetansen bør videreutvikles til å kunne gjøre innovative anskaffelser.**

DEL 1 – INNLEDNING

Utvalget har på flere områder gjort et godt og grundig arbeid med å beskrive realitetene i de ulike velferdstjenestene. Men vi vil advare mot utvalgets forslag til ny finansiering av private barnehager, som ikke vil føre til økt kvalitet i barnehagene. Her foreslås tiltak som kan få utilsiktede konsekvenser for en per nå velfungerende sektor.

Basert på tall fra 2015-2018 mener utvalget at tilskuddene til private barnehager er for høye og bør reduseres. Det utvalget ikke tar hensyn til er at lønnsomheten i barnehagesektoren i årene fra 2019 og 2020 gradvis har blitt redusert, da man har merket de negative økonomiske effektene av bemannings- og pedagognormen som måtte innfris fra 1.august 2019. Dette har redusert overskuddene.

Når utvalget også har funnet at private barnehager står for drøyt en tredjedel av private aktørers totale velferdstjenesteomsetning og har hatt en noe høyere margin enn gjennomsnittet på 5,3 %, så betyr dette at med stor sannsynlighet er overskuddsprosenten på 5,3 % ikke lenger riktig, men lavere.

Vi takker for rapportens bidrag til mer kunnskap om private velferdsaktører, og forhåpentligvis kan dette bidra til et mer faktaorientert ordskifte i en ellers ofte lite nyansert debatt om private aktører. Perspektivmeldingen slår tydelig fast at med de utfordringene og behovene vi står ovenfor vil vi sårt behøve innovasjon og effektive løsninger i velferdssektoren. Derfor er det et paradoks at en del ønsker å starte den jobben med å skulle stenge ute kompetente private aktører fra å delta. Mangfold og konkurranse gir bedre forutsetninger for innovasjon og effektivitet enn enfold. Derfor behøves en fortsatt velferdsdiskusjon, og særlig i møte med de store utfordringene vi står ovenfor de neste tiårene.

Om NHC og tjenesteeksport

Norlandia Health & Care Group AS ([NHC Group](#)) er et norskeid, multinasjonalt selskap med hovedkontor i Oslo. NHC tilbyr velferdstjenester innen flere ulike segmenter; barnehager, helse/omsorg, integreringstjenester/asylmottak og barnevern/avlastning. Disse tjenestene ytes gjennom virksomheter med selskapsnavnene [Norlandia Care](#), [Norlandia Barnehagene](#), [Kidsa Barnehager](#), [Hero](#) og [Aberia](#). NHC startet opp i Norge, men har nå virksomhet også i Sverige, Finland, Nederland, Polen og Tyskland. Vårt motto er *Being the welfare innovator*. Vi ønsker å gå i front for å sette nye standarder, utvikle og forbedre velferdstjenestene. Vi skal levere kvalitetstjenester og sette brukerne i sentrum, vi skaper kompetansetunge arbeidsplasser i Norge, og vi tar ulike norske innovasjonsmiljøer og selskaper med på reisen i inn- og utland¹.

Gagne samfunnet

Som privat leverandør av offentlige tjenester er det viktig for oss å understreke det samfunnsansvaret vi har og tar. NHC ønsker å bidra til å utvikle og forbedre tilbudet til både unge og eldre gjennom våre selskap. Vi skal gagne samfunnet. Vi skal bidra til å gjøre velferdsstaten bærekraftig. Og ikke minst skal vi gagne brukeren. Som privat aktør er vi avhengige av å være så gode at vi blir valgt. Denne dimensjonen er viktig; at private leverandører er avhengig av å være på tå hev for at oppdragsgivere, brukere og pårørende skal være fornøyde.

Som leverandør av velferdstjenester må vi sette høyere krav til kvalitet enn man må i mange andre sektorer. For eksempel har vi gått i front for å ISO-sertifisere alle våre virksomheter. NHC har selvsagt et mye større mål enn å skape verdier for våre eiere. Vi må komme samfunnet til gode. Selvsagt må og skal enhver bedrift tjene penger og ha et bærekraftig overskudd, men vi er til stede i velferdssektoren fordi vi har et genuint ønske om å bidra til utvikling og å skape bedre tjenester.

Barnehageforlik for eldreomsorgen

Da vi behøvde et krafttak for å oppnå full barnehagedekning, ble private invitert inn og sørget for rask kapasitetsøkning som vi ellers ikke hadde fått til i samme tempo og til samme pris. Private barnehager er en svært sentral del av forklaringen på at vi har full barnehagedekning, så god kvalitet og så høy tilfredshet blant foreldre. Denne modellen kan også være løsningen for eldrebølgen. Vi tror at velferds- og konkurranse kan bidra til økt kvalitet også innenfor andre velferdsområder, som for eksempel for skolefritidsordninger (SFO/AKS).

Gjennom en velferds- og konkurranse hvor private får bidra til å løse velferdsutfordringene vil vi få mer innovasjon, bedre tjenester og mer omsorg for pengene. Og vi vil raskt kunne øke kapasiteten innen blant annet pleie og omsorg. Så for å bevare, beholde og utvikle velferdsstaten, bør næringslivet med velferdsgründere involveres. Sjelden eller aldri gir monopoler best kvalitet, mest innovasjon eller lavest pris. Tvert imot gir mangel på reell konkurranse oss ofte stagnasjon og både dyrere og dårligere tjenester. Kommunene kan gi viktige bidrag til både kvalitetsutvikling, innovasjon, effektivitet og trimming av offentlig sektor gjennom å samarbeide mer med private om egne tjenesteleveranser.

Dette fører ikke til todeling og er ikke privatisering, men *konkurranseutsetting*, hvor det offentlige finansierer tjenestene, har ansvaret og kontrollen. Dersom kommunene konkurranseutsetter en andel av sitt velferdstilbud, vil det også skje en revitalisering av kommunens egen drift. Kommuner vil få redusert sine driftskostnader ved å utlyse åpne anbudskonkurranser. Samtidig har private gjennom en årrekke vist at de tilfører kvalitet og innovasjon i tjenestene. Brukerne settes i sentrum og får valgmuligheter til å velge et tilbud som passer dem uten at det koster dem noe mer, og brukerne er gjennomgående mer fornøyde når private leverer.

Lønn, pensjon og overskudd

Stort sett handler argumentene mot private om lønn, pensjon og overskudd. For oss er det viktig at det offentlige som oppdragsgiver sørger for rammevilkår som sikrer mest mulig likeverdige vilkår for ansatte uavhengig av om de jobber for private, kommunen eller ideelle. Det skjer dessverre ikke alltid i dag. Vi er åpne for ulike løsninger, men støtter Velferdstjenesteutvalgets konklusjon om at den beste måten innkjøper kan regulere eller endre disse forholdene på, er gjennom gode bestillinger og økt bestillerkompetanse. Gjennom gode innkjøp kan det offentlige både legge premisser for lønn og pensjon, samt innrette konkurranse eller tilskudd slik at man forhindrer uforholdsmessig store overskudd - noe rapporten slår fast at det ikke er i velferdssektoren.

¹ Eksempelvis *Ikomm*, *Semine* og *Bee Concepts*.

DEL 2 – SAMMENDRAG/OPPSUMMERING

Utvalgets konklusjon om at penger bevilget til velferd går til velferd og at det ikke er uforholdsmessig store overskudd i velferdssektoren er begge funn vi kjenner oss igjen i.

Hvert av de elleve punktene nedenfor et utdypet nærmere i del 3 av dette høringssvaret.

1. **NHC støtter utvalgets anbefalinger om økt åpenhet for både private og ideelle.** Mer åpenhet er en forutsetning for likere konkurransevilkår. Mer åpenhet vil også kunne bidra til å redusere mistenkeliggjøring og øke tilliten. NHC ønsker også mer åpenhet rundt kvalitet og brukerundersøkelser for både offentlige og private aktører.
2. NHC er enig med utvalget i at samfunnsøkonomisk gevinst er en viktig begrunnelse for bruk av private. Blant annet **besparelser, effektivisering, forbedringer, kvalitetsutvikling, innovasjon, kapasitet og fleksibilitet er viktige begrunnelser for å bruke private. Alt dette gir samfunnsøkonomisk nytte.** Uten et innslag av konkurranse fra private leverandører, risikerer vi enfold, stagnasjon, mindre effektivitet og å gå glipp av innovasjoner vi ellers kunne fått gjennom mangfold og konkurranse. De neste tiårene vil behovene innen pleie- og omsorg øke betraktelig, og gjennom å invitere private inn til å bidra kan samfunnet løse utfordringene både raskere og bedre. Barnehageforliket kan være et utgangspunkt å la seg inspirere av.
3. **NHC er kritiske til anbefalingene om at alle tilbydere må være selvstendige rettssubjekter,** da dette vil begrense konkurransen i markedet, være byråkratiserende og fordyrende for både innkjøper og leverandør. Vi anbefaler at åpenheten sikres gjennom andre mekanismer som utvidet rapportering eller regnskapsmessig skille.
4. NHC vil understreke og **støtte utvalgets vurderinger rundt at ideelle aktører ikke bør favoriseres,** og at konkurransemessig favorisering av disse ikke bidrar til økt effektivitet eller tjenestekvalitet. Krav til regnskapsførsel og rapportering bør være lik som for private.
5. NHC **støtter forslagene om økt offentlig bestillerkompetanse.** Private kan gjerne være noe billigere enn kommunene, men offentlige oppdragsgivere må gi rammevilkår som sikrer både likeverdige lønns- og arbeidsvilkår som i det offentlige for ansatte, likeverdig utgangspunkt for kvalitet i leveransen til brukerne, samt sikrer leverandørene bærekraftig økonomisk drift.
6. For oss er det viktig at det offentlige som **oppdragsgiver sørger for rammevilkår som sikrer mest mulig likeverdige vilkår for ansatte uavhengig av om de jobber for private, kommunen eller ideelle.** Det skjer dessverre ikke alltid i dag. Vi er åpne for ulike løsninger, men støtter Velferdstjenesteutvalget konklusjon om at den beste måten innkjøper kan regulere eller endre disse forholdene på, er gjennom gode bestillinger og økt bestillerkompetanse. **Innkjøper kan og bør legge premissene for ønsket lønns- og arbeidsvilkår,** og være seg bevisst at oppdragsgiver på mange måter definerer nivå på lønn og pensjon.
7. Vi **støtter utvalgets forslag om mer forskning på sammenhengene mellom organisering, ressursbruk og kvalitet** – og å få mer kunnskap om hva tjenester som også leveres av private faktisk koster i kommunene, og sammenligne ressursbruk og kvalitet hos ulike tilbydere (kommunale, private og ideelle).
8. NHC **støtter utvalgets vurderinger rundt at konserndannelser og en viss grad av konsolidering er naturlig.** Det er også som oftest positivt for kvalitetsutvikling og pris.
9. Det er viktig at det offentlige som innkjøper sørger for en sunn balanse mellom det å unngå for store fortjenester hos private og ideelle leverandører, med det å kunne gå med et moderat, men bærekraftig og sunt overskudd. Vi er enige i utvalgsrapportens funn at **de store gevinstene fra velferdssektoren er ved salg av virksomheten, ikke gjennom drift.**
10. NHC mener at **prinsippet om likebehandling mellom private og kommunale barnehager må stå fast. Private barnehager har behov for langsiktighet og forutsigbarhet, og vi er bekymret for at utvalgets forslag til barnehagefinansiering ikke ivaretar dette.** Det har store konsekvenser for et privat selskap å bli invitert inn til å bygge og investere, for så at forutsetningene for drift trekkes bort. Det er

derfor avgjørende for private barnehager at forutsetningene videreføres, og at likebehandling av alle typer barnehager fortsetter.

Av denne grunn er vi i utgangspunktet bekymret over utvalgets forslag om å gi kommuner større fleksibilitet i finansieringen av private barnehager, hvis det betyr at man går bort fra prinsippet om likebehandling. Endringer i finansieringen må konsekvensutredes grundig, og må ha som utgangspunkt **å videreføre barnehageforlikets grunntanke om likebehandling av alle barn og barnehager uavhengig av eierskap og å sikre forutsigbarhet og bærekraftig lønnsomhet**. Uten prinsippet om likebehandling hadde det vært fritt frem for kommunene å prioritere sine egne, kommunale barnehager foran de private. Det vil gå ut over tilbudet til barna i private barnehager. Vi mener dagens ordning må videreføres, hvor det i praksis er foreldrene som bestemmer hvor lenge en privat barnehage får tilskudd og som dermed bestemmer hvilke barnehager som eventuelt må legges ned ved overkapasitet. Private barnehager får i dag kun tilskudd for det antall barn de faktisk har. Dersom foreldre ikke velger private barnehager, må de også redusere kapasitet og eventuelt legge ned. Dette sikrer at de beste og mest populære barnehagene overlever – og er å sette brukerne først.

De større summene ved **kjøp og salg av barnehager** har skapt overskrifter, men det er viktig å merke seg at dette **er overskudd etter salg** av eiendommer og bedrifter - **og ikke er driftsoverskudd**. Dette er eiendoms- og virksomhetsverdi akkumulert over mange år og med intens og langvarig egeninnsats fra gründere og eiere. Verdiene som realiseres ved salg av barnehager og bygg går ikke på bekostning av tilbudet som gis til barna, og det er ikke fellesskapets midler som benyttes når barnehager kjøpes.

11. Behovet for barnevernstjenester er uforutsigbart og varierende, og derfor er det nyttig og samfunnsøkonomisk å benytte private for deler av tjenesten. **De private barnevernsaktørene har tunge kompetansemiljøer** og får ofte ansvar for **de mest krevende brukerne med størst sammensatte behov**. Dette viser at private er en viktig ressurs og avlaster for det offentlige. Private aktører bidrar til **økt effektivitet og bedre tilbud**, og utfyller det offentlige barnevernet med **kompetanse, fleksibilitet, kapasitet og differensiert tilbud**.

DEL 3 – GJENNOMGANG AV ANBEFALINGER FRA UTVALGET

Blant utvalgets anbefalinger er det flere forslag vi er positive til, men også forslag vi vil advare mot. Det er særlig forslagene relatert til finansiering av private barnehager vi vil advare sterkest mot. Utover vår egen uttalelse i dette høringssvaret, viser vi til Norlandia Barnehagene og Private Barnehagers Landsforbund sine høringssvar for mer utfyllende begrunnelser om barnehageforslagene.

Vi vil her gå gjennom de delene av rapporten og de forslagene som vi ønsker å kommentere nærmere:

1) Åpenhet

NHC støtter anbefalingene om økt åpenhet for både private og ideelle, da dette vil bidra til likere vurdering av kommersielle selskaper og ideelle aktører, hvor det i dag er mindre åpenhet om pengestrømmer hos sistnevnte. Mer åpenhet er en forutsetning for likere konkurransevilkår. Mer åpenhet vil også kunne bidra til å redusere mistenkeliggjøring og øke tilliten.

NHC ønsker også mer åpenhet rundt kvalitet og brukerundersøkelser for både offentlige og private aktører, og støtter Forbrukerrådet som i [sitt svar](#) til denne høringen skriver: *“Forbrukerrådet mener at brukerundersøkelser om offentlige velferdstjenester bør gjøres av alle myndigheter med forsyningsansvar. Det bør utarbeides nasjonale veiledere for brukerundersøkelser. Videre bør det være et krav at resultater av brukerundersøkelser skal være offentlige.”*

2) Om samfunnsøkonomisk nytte

Utvalget mener at den sentrale begrunnelsen for eventuell bruk av private aktører bør være at det gir samfunnsøkonomisk nytte og at det medfører en mer effektiv bruk av samfunnets ressurser, og nevner at dette inkluderer «forbedringer i tjenestene».

Forhold som besparelser, effektivisering, forbedringer, kvalitetsutvikling, innovasjon, kapasitet og fleksibilitet gir samfunnsøkonomisk gevinst og er viktige begrunnelser for bruk av private. Å gi brukerne mer makt og valgfrihet bør også være sentralt. Altså kan ikke den samfunnsøkonomiske gevinsten kun telles i kroner og øre. Uten et innslag av konkurranse fra private leverandører, risikerer vi enfold, stagnasjon, mindre effektivitet, mindre valgfrihet for brukerne og å gå glipp av innovasjoner vi ellers kunne fått gjennom mangfold og konkurranse.

Barnehagesektoren er en sektor hvor det i over ti år har blitt dokumentert samfunnsøkonomiske besparelser på i snitt 2,3 milliarder årlig². Samtidig har også foreldres tilfredshet med barnehagene blitt høyere de siste tiårene, og foreldreundersøkelser viser årlig at de er litt mer fornøyde med private enn kommunale barnehager³.

Rapporter fra Rambøll⁴ og Ny Analyse⁵ om sykehjemsdriften i Oslo viser også at velferdsmix har hatt en tydelig positiv effekt på kvaliteten og tilfredsheten hos brukere og pårørende. Private har ikke bare vært billigere, men velferdsmix har gitt kommunens sykehjem økt kvalitet i alle eierformer. Det gjelder ideelle, kommersielle og de kommunen drifter selv. Det er skapt merverdi i opplevd kvalitet hos brukere og pasienter, og selv om private skårer høyest har også kommunen med årene nærmet seg de private.

Disse ovennevnte eksemplene viser at konkurranse virker, og at en mix av ulike aktører fører til at brukerne får bedre kvalitet. Velferdsmixs gagnar framtidens velferdsstat og modell, fordi du får benchmarking og konkurranse som gir kraft, effektivitet og innovasjon.

En utfordring med utvalgets fokus på at bruken av private må være samfunnsøkonomisk lønnsom, er at vår erfaring med kommunene er at de sjelden gir et godt dokumentasjonsgrunnlag på hvordan de har regnet ut sin selvkost. Hva vet vi om produktivitet og pengebruken i offentlig sektor? Hva koster egentlig tilsvarende produksjon i kommunen? Som oftest har man ikke gode eller tilstrekkelige tall på dette, og vår erfaring er at kommunene ofte underrapporterer sin egen selvkost. Kostnader som skal inngå i regnestykket ved egendrift inkluderer blant annet reelt gjenspeilet lønn, arbeidsgiveravgift, feriepengar, pensjon, sykkelønn, overtid, vikarbruk, kvelds-, helligdag- og natt tillegg, samt alle administrative kostnader forbundet med avtalen og vedtakene, samt kostnader til IT, utstyr, eiendom, vedlikehold etc. I tillegg følger opplæring og kompetanseutvikling som leverandøren påtar seg, som kommunen ellers måtte tatt på egen kappe. Vi opplever ikke at kommuner tar med alle disse kostnadene når de beregner sin egenkostnad, og at kommunenes kostnader reelt sett er høyere enn det som oppgis.

Det behøves altså bedre innsikt i den reelle kostnaden for kommunens egenproduksjon. Transaksjonskostnader for konkurranseutsetting og kontraktsoppfølging må vurderes opp imot det, og det må også kalkuleres inn at kommunen jo også må planlegge og følge opp sine egne tjenester. Det bør også tas med i kalkulasjonen at kommunen har helt andre sanksjonsmuligheter for private hvis de ikke følger opp avtalen enn de har i forhold til sin egen produksjon.

En annen viktig faktor er hva private ofte bidrar til av merverdi for samfunnet. Se til barnehagesektoren, hvor det er de private barnehagene som står for mye av den positive utviklingen i sektoren. Ville man hatt det gode mattilbudet, det mangfoldet av ulike profilbarnehager og de lange åpningstidene hvis det ikke var for private barnehager? Det er på grunn av private barnehager og konkurransesituasjonen at kommuner ofte også må strekke seg (ref. nylig eksempel fra Tromsø om mattilbud).

3) Rettssubjekter eller regnskapsmessig skille

NHC er positive til intensjonene om økt åpenhet, men kritiske til anbefalingene om at alle driftsenheter må være selvstendige rettssubjekter, da dette vil være byråkratiserende og fordyrende for både innkjøper og leverandør,

² <https://www.pbl.no/aktuelt/tilskudd-og-barnehagedrift/tilskudd-og-okonomi/oppdaterert-rapport-kommunene-sparer-milliardbelop-pa-pensjon-og-sen-kompensasjon-for-kostnadsvekst/>

³ <https://www.pbl.no/aktuelt/foreldre-og-barnehagen/foreldreundersokelser/foreldreundersokelsen-fra-udir-fortsatt-hoy-tilfredshet-med-barnehagene/>

⁴ <https://www.nhosh.no/bransjer/helse-og-velferd/nyheter-helse-og-velferd/2019/velferdsmix-ga-okt-kvalitet-pa-sykehjem-i-oslo/>

⁵ <https://www.nhosh.no/bransjer/helse-og-velferd/sykehjemoghjemmetjenester/nyheter-sykehjem/2016/ny-analyse-av-kvalitet/>

samt gi økt risiko for flere konkurser. Vi viser i den forbindelse til de motforestillingerne som kom om dette fra barnehagesektoren da dette kom som forslag fra Kunnskapsdepartementet i forbindelse med ny barnehagelov. Vi anbefaler at åpenheten sikres gjennom andre mekanismer som utvidet rapportering eller regnskapsmessig skille.

Vi mener at hvilke tiltak som iverksettes bør vurderes nøye, for å sikre at tiltakene ikke medfører uforholdsmessig kostnader for velferdstjenesteleverandørene eller får utilsiktede konsekvenser som hverken offentlige oppdragsgivere eller private leverandører er tjent med. NHC mener at opplysningene som etterlyses for økt innsyn i leverandørens økonomi kan tilgjengeliggjøres gjennom utvidet rapportering.

Private aktører må prise sine tjenester etter deres kostnader, samt med et påslag for fortjeneste og risiko. Ved å tillegge de private aktører kostnader på grunn av økt administrasjon, dyrere finansiering og større risiko vil dette medføre at besparelsen for det offentlige går ned. Innsyn og transparens må søkes gjennom tiltak som ikke gjør tjenestene unødig dyre. Et krav om avdelingsregnskap vil langt på vei etterleve transparens og muligheten for å føre tilsyn.

Hvis det blir krav om egne rettssubjekter fratas de private aktørene de fordelene som kommunene har gjennom å ha et felles system for flyt av kapital, merverdiavgift, sikkerhetsordninger og tjenester. Spesielt innenfor merverdiavgift er det i dag allerede skjevhet i vilkårene mellom privat og offentlig, og dette vil øke ved et krav om oppdeling. Det vil videre også kunne bli skapt kompliserte strukturer som igjen gir skjevhet i konkurransevilkårene også mellom de private aktørene.

Selskap som går med overskudd vil måtte betale ut utbytter, men enheter som går med underskudd risikerer konkurs hvis morselskap velger eller ikke har mulighet til å tilføre kapital. Dette skaper en usikkerhet for de personer som velferdstjenestene skal gå til, samt de ansatte. I den grad oppdragsgiver krever driftsgarantier fra morselskap eller eksterne vil dette måtte faktureres til den enkelte enhet og påføre direkte økte kostnader som må kompenseres av oppdragsgiver.

Vi vil i denne sammenheng vise til BDO-rapporten⁶ om regnskapsmessig skille for private barnehager som ble overlevert Kunnskapsdepartementet i november 2020 og publisert for offentligheten 9.mars 2021, som konkluderer med at regnskapsmessig skille vil kunne være en like god løsning med tanke på åpenhet som at alle barnehager må være egne rettssubjekt

4) Ideell favorisering

NHC vil understreke og støtte utvalgets vurderinger rundt ideelle aktører, og at konkurransemessig favorisering av ideelle ikke bidrar til økt effektivitet eller tjenestekvalitet. Vi støtter også forslaget fra kapittel 22.6, s. 469, om en oversikt over ideelle, og mer åpenhet rundt deres økonomi. Krav til regnskapsførsel og rapportering bør være lik som for private.

Det er også verdt å merke seg at ideelle ikke betaler skatt, slik private gjør. Slik sett er det mer samfunnsøkonomisk å bruke private enn ideelle.

Ideell sektor har en lang og solid historie som leverandører av helse og velferdstjenester i Norge, noe vi anerkjenner og verdsetter. Man bør imidlertid ikke få kvalitetsrabatt av myndighetene fordi man er ideell. Likebehandling og konkurranse på like vilkår sørger for best mulig bruk av felleskapets midler til høyest mulig kvalitet for brukerne.

Forskning gir heller ikke støtte til at ideelle aktører har en så enestående særstilling som gjør det hensiktsmessig med aktiv favorisering basert på eierskapsform. Rapport 2015:2 Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor, som ble bestilt av Nærings og Fiskeridepartementet, fastslår at det ikke finnes tilstrekkelig forskning til å kunne fastslå i hvilken grad ideelle leverandører i Norge gir den aktuelle merverdien. FAFO rapport "En ideell forskjell? Om ideelle aktører i spesialisthelsetjenesten" fra 2016 konkluderer på samme vis. Heller ikke denne rapporten kan legge til grunn at de egenskapene som er spesielle for ideelle gir grunn til særbehandling.

⁶ https://www.regjeringen.no/contentassets/db060e87024d4e53a57cc8e2c3c14fd0/bdo_rapport_regnskapsmessig-skille-private-barnehager.pdf

5) Økt bestillerkompetanse og å bruke bestillermakten

NHC støtter forslagene om økt bestillerkompetanse. Utvalget anbefaler å øremerke midler til å utarbeide ulike sektorspesifikke anbudsveiledere med tilhørende maler og standardkontrakter. Dette støtter vi, og vil også foreslå som NHO tidligere har gjort, at det i tillegg opprettes en «helpdesk» som kan bistå kommuner med råd og veiledning for anbud og konkurranseutsetting innen velferdstjenestene.

Oppdragsgiver skal «bestille, kontrollere og sanksjonere» for å få den kvaliteten man ønsker. Gjennom dette kan den offentlige innkjøper diktere de lønns- og pensjonsnivå man ønsker, den kvalitet man ønsker, regulere et bærekraftig overskudd osv.

Ett eksempel på at økt bestillerkompetanse også behøves for å bidra til å sikre at kontrakter med private ikke er for lavt betalt, er hjemmetjenesteanbudet i Oslo kommune, hvor Norlandia Care sitt estimat er at de får betalt rundt 30 - 40 % mindre enn det kommunen selv bruker på tilsvarende tjenester. Dette er ikke nok for å sikre en positiv bunnlinje, og bidrar også til andre lønns- og arbeidsvilkår for ansatte enn ønskelig. Private kan gjerne være noe billigere enn kommunene, men offentlige oppdragsgivere må gi rammevilkår som sikrer både likeverdige lønns- og arbeidsvilkår som i det offentlige for ansatte, likeverdig utgangspunkt for kvalitet i leveransen til brukerne, samt sikrer leverandørene bærekraftig økonomisk drift. Økt bestillerkompetanse må derfor sikre at anbudskonkurranser ikke legges opp slik at det blir et race mot bunnen.

Anbud og tilskudd burde også være lagt opp slik at det gav muligheter og incentiver til løpende effektivisering når det ikke går ut over kvaliteten. I dagens ofte rigide anbudskonkurranser og kontrakter, er det lite stimuli eller rom for innovative og kostnadseffektiverende tiltak underveis i kontraktsperioden.

6) Om lønnsvilkår, medlevertturnus og arbeidstidsordninger

Angående løpende politiske diskusjoner rundt lønns- og pensjonsvilkår innen velferdstjenestene, vil vi understreke at innkjøper kan og bør legge premisser for lønns- og arbeidsvilkår gjennom anbudskonkurranser, tilskudd og kontrakter, og at oppdragsgiver på mange måter definerer nivå på lønn og pensjon gjennom dette. Både kommuner og statlige etater må være seg bevisst hva rammene de legger medfører av lønn- og pensjonsnivå. Her har innkjøper stor makt og et ansvar for å legge premisser og gi rammevilkår som sikrer ansatte mest mulig likeverdige vilkår uavhengig av arbeidsgiver.

Vi støtter utvalgets anbefaling som det står i kapittel 27.8 om lønns- og arbeidsvilkår. Vi støtter også at det utarbeides en mer utfyllende og praktisk rettet veileder til medlevertforskriften. Vi mener medlevertturnus er et godt eksempel på type nytenkning rundt organisering som samfunnet behøver. Slik nytenkning kan gi både bedre og mer effektive tjenester, flere i heltid, og gjøre det enklere for små distriktskommuner å rekruttere på grunn av muligheten for pendling. Medlevertturnus har også vist seg å være bra for kvaliteten og for brukerne innen visse områder. Inn mot eldrebølgens utfordringer er det viktig å ivareta og utvikle muligheten for bruk av medlevertturnus, og gjerne også innenfor enda flere områder, og være åpne og gi mulighet for lignende nytenkning rundt organisering. Da må økt bestillerkompetanse hos det offentlige også innebære ikke for rigide krav, men gi rom for innovative løsninger og nytenkning også med tanke på organisering og lignende.

Framover trenger vi mange flere helsearbeidere og allerede oppgis det å være 6000 for få sykepleiere i Norge. Hvis alle sykepleiere fikk jobbe full stilling ville det hjulpet mye. Ikke alle ønsker å jobbe heltid, men de som ønsker det bør få det. For å øke heltidsandelen avhenger dette også av at fagforeningene er med på å endre arbeidstidsordninger og arbeidsmiljøloven. Det må til for å få turnuser til å gå opp.

Problemet oppstår konkret fordi det arbeides for få helger. Fagforeninger vil ikke godkjenne arbeidstidsordninger med arbeid oftere enn hver 3. helg og arbeidsmiljøloven begrenser søndagsarbeid til hver annen søndag. Derfor går ikke regnestykket opp, og på sykehjem er det likt behov for pleie og omsorg i helgene og i hverdagene. Dette er den viktigste årsaken til at vi ikke får til flere heltidsstillinger, uavhengig av om det er private eller offentlige som leverer tjenesten. Dette skaper også et uønsket kompetansegap mellom helg og hverdager, når helgene må dekkes med vikarer som ofte ikke har den ønskede fagkompetansen.

Altså mener vi at man på mange måter kan si at man må velge mellom å endre arbeidstidsordningene og slik få flere over i heltidsstillinger, eller å beholde dagens ordninger og ikke klare å få mange nok over fra deltid til heltid. Dette henger sammen, og er en nøkkelfaktor for å bruke skattepengene klokt og løse bemannings- og kostnadsutfordringene innen pleie og omsorg de neste tiårene. Mer heltid vil også kunne påvirke sykefraværet positivt.

7) Om sammenheng mellom ressursbruk og kvalitet

Vi støtter utvalgets forslag om mer forskning på sammenhengene mellom ressursbruk og kvalitet, fra s.

444: «Utvalget tilrår at det gjennomføres mer forskning på sammenhengene mellom kvalitet og ressursbruk innenfor alle velferdstjenestene. Utvalget beskrev i kapittel 17 at det i dag foreligger få studier som har målt effekten av kostnader og kvalitet samtidig. Særlig viktig vil det være å få etablert mer kunnskap som gjør det mulig å sammenlikne effektiviteten hos produsenter med ulikt eierskap og organisering.»

Vi vet for lite om hva tilsvarende tjenester koster i kommunene. Agenda Kaupang har funnet⁷ at det offentlige sparer i snitt 2,3 milliarder kroner hvert år på private barnehager, i 2018 var tallet 2,8 milliarder. Samtidig har også Rambøll dokumentert at kommunene bygger barnehager 28 % dyrere enn private⁸. Sykefraværet er også år etter år lavere hos private⁹.

Ulike tall og erfaringer fra Oslo kommune tyder på at kommunen driver sykehjem og hjemmetjenester markant dyrere enn private. Vi vet også at for barnehage bruker Oslo kommune mye mer på husleie/eiendomskostnader enn private får i kapitaltilskudd. Men lite av dette er blitt dokumentert eller sjekket av utredninger, forskning eller revisjoner.

Vi anbefaler derfor at det nedsettes et grundig arbeid for å se objektivt på hva like/sammenlignbare tjenester koster i kommunen, versus ideelle og private. For sammenlignbar kvalitet og tjenestevolum; hvor stor er kostnadsforskjellen mellom produsenter med ulikt eierskap og organisering?

Vi tror funnene ville bekrefte at det offentlige får mer kvalitet og mer tjenester for pengene gjennom bruk av private.

Velferdstjenesteutvalget bør følges opp med et nytt regjeringsnedsatt utvalg som bør se nærmere på kvalitet og ressursbruk hos det offentlige, ideelle og private – og sammenligne dette for å vite mer om hva som er samfunnsøkonomisk lønnsomt.

8) Om konsolidering og konserndannelser

Utvalget sier at konserndannelser er en naturlig konsekvens av redusert lønnsomhet. NHC er et av de største velferdskonsernene i Norge og vi har også utvidet våre tjenester til andre europeiske land. Gjennom at vi opererer i flere land, bidrar det positivt til våre innovasjonsbidrag i Norge. Vi tilegner oss ny kunnskap i Sverige, Finland, Tyskland, Nederland og Polen som vi kan anvende i Norge og vice versa. I flere av de landene hvor vi har virksomhet har de strammere velferdsbudsjett enn vi har i Norge, og det innebærer økt behov for innovasjon og å få mest velferd igjen for hver krone. Denne virkeligheten vil Norge også etter hvert møte i stadig større grad, og vi tror det er positivt for Norge at vi kan ta lærdommer og innovasjoner med oss på tvers av landegrensene, som kan komme alle til nytte.

Barnehagesektoren er et godt eksempel på hvorfor konsolidering skjer og er naturlig når en sektor modnes. Det handler om flere ting, som effekt av konkurranse, økte kvalitetskrav, mer komplisert drift, lavere tilskudd og lavere lønnsomhet, strengere reguleringer, overdekning av kapasitet, gründere som vil selge livsverket eller skal pensjonere seg osv. Når en sektor modnes er alt dette naturlig, og man er mer sårbar når man står alene. I et fellesskap av flere enheter, i et konsern, er man bedre rustet til å klare seg gjennom disse utfordringene. Derfor kontakter enkeltstående og mindre aktører kjedene for å selge og bli en del av et større fellesskap. Hvis tilskuddene reduseres ytterligere og lønnsomheten blir enda lavere enn i dag, vil dette forsterke trenden med ytterligere konsolidering.

Ett av flere positive aspekt med konsolidering, er at kjeder har bedre forutsetninger enn små og enkeltstående til å kunne jobbe profesjonelt og systematisk med kvalitetsutvikling, innovasjon og forbedringsarbeid. Vi tror ikke kvaliteten i norske barnehager ville vært like god som i dag om alle var enkeltstående. Men nettopp mangfoldet av kommunale, ideelle, private – store, mellomstore, små og enkeltstående – og den positive konkurransen mellom

⁷ <https://www.barnehaagemonitor.no/wp-content/uploads/2021/02/Forskjellen-p%C3%A5-hvor-mye-private-og-kommunale-barnehageplasser-koster-det-offentlige-2018-oppdater-januar-2021.pdf>

⁸ <https://www.pbl.no/globalassets/dokumenter/ubeskjuttet/rapporter/byggekostnader-i-private-og-kommunale-barnehager---ramboll-management-consulting.pdf>

⁹ <https://www.barnehaagemonitor.no/sykefravaer/>

alle disse, har gitt barnehagesektoren et kvalitetsløft og stor variasjon i ulike spesialtilbud vi ikke ville sett om alle var kommunale.

Konsern tar også med seg andre underleverandører til både inn- og utland, og gir slik en god og nødvendig plattform for blant annet gründer- og vekstvirksomheter som de ikke ville fått uten kjeder. Store aktører er også seriøse arbeidsgivere med tariffavtaler og ordnede arbeidsforhold. Konsolidering skjer i alle typer sektorer og i alle land, og er helt naturlig. Dette skjer fordi det gir mer effektiv drift, lavere kostnader, bedre utnyttelse av ressurser og gir bedre kvalitet. I sterk konkurranse gir det ofte bedre forutsetninger for å overleve i et fellesskap enn om man står igjen liten og alene. Da klarer man ofte ikke å holde tritt med konkurrentene. Derfor er konsolidering helt naturlig - også innen barnehagesektoren.

9) Om lønnsomhet

Utvalget har sett på regnskapstall for 2015-2018, og ser en nedgang i lønnsomhet på de fire årene. Det er også verdt å påpeke at særlig for barnehagesektoren har innføringen av bemannings- og pedagognormen redusert lønnsomheten i 2019 og 2020, noe som ikke framkommer i rapporten. Vi viser ellers til PBLs høringssvar for mer om dette.

Det er viktig at det offentlige som innkjøper sørger for en sunn balanse mellom det å unngå for store fortjenester hos private og ideelle leverandører, med det å likevel gå med et moderat, men bærekraftig og sunt overskudd. Hvis det legges opp til et løp mot bunnen hvor det ikke blir mulig for private leverandører å gå med et sunt overskudd, vil det gå ut over kvaliteten, innovasjonen og både brukere og ansatte.

Overskudd må alle private bedrifter ha for å ikke gå konkurs, det gjelder for både fastleger, tannleger, advokater, snekkere, barnehager og sykehjem. Det er alltid positivt for norsk økonomi når en bedrift går med overskudd. Det sikrer lønnsutvikling og arbeidsplasser, gir skatteinntekter og midler til å reinvestere i kompetanse, innovasjon og kvalitetsutvikling, samt nye satsinger som gir enda flere arbeidsplasser. Vekst og utvikling og et mangfold av ulike aktører med ulike størrelser bør ses på som positivt også innen velferdstjenestene.

Det er ved kjøp og salg vi kan se overskrifter om store salgssummer. Dette er ikke driftsoverskudd, men salgsverdi av eiendommer og bedrifter. Det er ikke fellesskapets midler som benyttes når barnehager og lignende kjøpes, men heller privat kapital som overføres fra kjøper til gründer som selger livsverket. Alternativet til kjøp vil i mange tilfeller kunne være at kapitalen ble tatt ut som utbytte.

10) Barnehagefinansiering

NHC advarer mot forslag som vil ta bort prinsippet om likebehandling mellom private og kommunale barnehager. Private barnehager har behov for langsiktighet og forutsigbarhet, og vi er bekymret for at utvalgets forslag til barnehagefinansiering ikke ivaretar dette. NHC mener at utvalget ikke har hatt forutsetninger for å gjøre grundige konsekvensanalyser av sine forslag relatert til endret barnehagefinansiering. Utvalget har tilsynelatende heller ikke gjort forsøk på å se nærmere på hvilke konsekvenser forslagene vil ha for tilbudet til barna i private barnehager og for barnehagenes mulighet til å levere gode tjenester.

Om utvalgets primærforslag om mer fleksibilitet til kommunene:

Utvalgets hovedtilrådning til ny finansieringsordning for private barnehager er å gi mer fleksibilitet til kommunene. Det avgjørende for NHC er at eventuell økt fleksibilitet for kommunene ikke må bety mulighet for å forskjellsbehandle private og kommunale barnehager. Det er viktig at prinsippet om økonomisk likeverdig behandling mellom private og kommunale barnehager ikke brytes.

NHC frykter at utvalgets forslag vil gi uheldige og utilsiktede konsekvenser som vil gå ut over barna i private barnehager og kvaliteten i tilbudet, samt gi økt konsolidering/reducere mangfoldet av aktører, redusere andelen private barnehager og gi mindre valgfrihet for familiene. Eventuelle endringer i finansieringen må ikke gå ut over kvaliteten i tjenesten, og private barnehager må fortsatt settes i stand til å gi like godt tilbud til barna som i dag, og ha like forutsetninger som kommunale barnehager.

Dersom målet er å få mest mulig velferd for hver offentlig krone, kan det dessuten stilles spørsmål ved om man først skal kutte ressursbruken i den halvparten av barnehagesektoren som leverer minst like gode tjenester, men til en lavere kostnad for det offentlige (i snitt 2,3 milliarder årlig de siste ti årene, ifølge Agenda Kaupangs årlige rapporter).

Vi vil advare mot å gi kommunene større fleksibilitet, da vi er bekymret for at utvalgets forslag vil kunne gi den utilsiktede konsekvens at barn i private barnehager i ulike kommuner vil forskjellsbehandles. Kommunenes hensyn må ikke settes over hensynet til barna. Større grad av kommunal fleksibilitet vil også kunne gi svært uforutsigbare og uoversiktlige rammer for private barnehager. Det vil også kunne bli komplisert å holde oversikt over alt, inkludert for det nasjonale økonomiske tilsynet lokalisert i Molde. Vi tror det er best med nasjonale felles ordninger.

Om utvalgets forslag om mer bruk av offentlige anskaffelser:

For nye, framtidige barnehager som i dag ikke er i drift – kan det være en god løsning å bruke offentlige anskaffelser. Vi tror derimot ikke det er en farbar vei å skulle konkurranseutsette eksisterende barnehager. Forutsigbare rammebetingelser er avgjørende for at det fortsatt skal investeres både i bygg, vedlikehold og kvalitet i tilbudet i private barnehager. Vi vil advare mot å bruke offentlige anskaffelser på eksisterende barnehager. Det vil også kunne gi en rekke juridiske utfordringer. Det har store konsekvenser for et privat selskap å bli invitert inn til å bygge og investere, for så at forutsetningene for drift trekkes bort. Dessuten tror vi at bruk av offentlige anskaffelser vil gi enda mer konsolidering og større konserndannelser enn vi ser i dag.

Om utvalgets forslag om varighet på tilskudd/kontrakter:

Forutsigbarhet er en nødvendig forutsetning for at alle private barnehager skal kunne utvikle et godt tilbud til barna. Dersom forslaget om å begrense varigheten på kontraktene vedtas, vil denne forutsigbarheten forsvinne. NHC mener eventuelle endringer i finansieringssystemet for private barnehager må bidra til å fremme langsiktig eierskap, og vi kan ikke se at forslaget om å begrense varigheten på tilskudd vil fremme dette, tvert imot. NHC mener forslaget om begrenset varighet på tilskudd og kontrakter vil være til vesentlig ulempe for både barna, foreldrene, de ansatte og for barnehagene.

Utvalget argumenterer med at kommunene må ha nødvendige virkemidler til å regulere kapasiteten i hele barnehagesektoren. Det er ikke slik at kommunene må legge ned egne barnehager når barnetallet faller fordi de er forpliktet til å gi tilskudd til de private. Private barnehager har kun rett på tilskudd for de barna de faktisk gir barnehageplass til. Man får ikke tilskudd for tomme plasser. Dermed er det foreldrene, når de velger hvor de ønsker å ha barna sine, som avgjør hvilke barnehager som får drive videre. De beste og mest populære barnehagene får da drive videre. Hensynet til kvalitetsutvikling, mangfold, forutsigbarhet og foreldres valgfrihet må veie tyngre enn kommunenes behov for å kunne prioritere egne barnehager foran de private.

Utvalgets sekundære tilrådning: Justeringer i dagens tilskuddssystem:

NHC mener at eventuelle justeringer i finansieringssystemet for private barnehager bør baseres på dagens tilskuddsmodell. Likefullt mener vi at hele tilskuddsordningen må revideres slik at tilskuddene som gis i større grad reflekterer det reelle kostnadsnivå for private barnehager enn hva som er tilfellet i dag, hvor for eksempel kapitaltilskuddet er underfinansiert. Det er nedsatt et hurtigarbeidende utvalg som skal levere sin rapport i juni 2021. Vi håper dette utvalget kommer opp med gode helhetlige forslag som ser alle tilskudd samlet, og ikke enkeltvis. Vi håper utvalget vil foreslå bærekraftige og langsiktige ordninger som stimulerer til kvalitet og langsiktig eierskap.

Eiendom og gevinst ved salg:

De siste årene har det vært rettet en del oppmerksomhet rundt kjøp og salg av barnehager og -eiendommer. Noen reagerer på at private eiere skal kunne selge sine livsverk og tjene penger på det. Det er viktig å påpeke at verdiene som realiseres ved salg av barnehager og -bygg ikke går på bekostning av tilbudet som gis til barna. Det er ikke fellesskapets midler som benyttes når barnehager kjøpes.

Eiendommer utgjør store verdier i mange sektorer og næringer etter de siste tiårenes prisutvikling, så også i barnehagesektoren. Både stat, kommuner, fylkeskommuner og private har nytt godt av prisstigningen innenfor eiendom, det er altså ikke et fenomen som er spesielt for barnehagesektoren og barnehageselskaper. Det er heller ikke unikt for barnehagesektoren at bygg med stabile leietakere har en høy markedsverdi. At Stortinget i 2011 fjernet retten til fri etablering for private barnehager har også bidratt til at prisene ved kjøp og salg av barnehager har blitt presset opp.

Vi merker oss at utvalget ikke foreslår nye reguleringer for å hindre gevinster ved salg, eller uttak av verdier knyttet til dette, og vi støtter utvalget i dette.

11) Barnevern

NHC er enig i utvalgets flertall sin konklusjon om at bruk av private og ideelle barnevernsaktører fordrer en klar begrunnelse og risikovurdering, men ikke reguleringer som avgrenser barnevernstjenestens muligheter til å la seg bistå av private aktører.

Vi er ikke enige med utvalgets *mindretall* som problematiserer styringsutfordringer og myndighetsutøvelse. En slik problematisering må i så fall gjelde både private og ideelle aktører (og for øvrig en rekke andre sektorer hvor dette åpenbart ikke ses som et problem), da myndighetsutøvelse er underlagt de samme premissene i begge tilfeller. Tjenesteområdet gir komplekse og sammensatte tjenester til sårbare brukere, noe som krever høy bestillerkompetanse og tett oppfølging av tiltaksutførere.

Når vi vet at de private barnevernsaktørene ofte får de mest krevende brukerne med størst sammensatte behov, indikerer dette at private har tunge kompetansemiljøer og er en viktig avlast for det offentlige.

Private aktører bidrar til økt effektivitet og bedre tilbud, og utfyller det offentlige barnevernet med kompetanse, fleksibilitet, kapasitet og differensiert tilbud¹⁰. Private kan hjelpe til å skaffe plass i institusjon eller fosterhjem raskt, slik at barn slipper å vente i midlertidige boløsninger eller i hjemmene de må flytte fra. Behovet for barnevernstjenester er også uforutsigbart og varierende, og derfor er det nyttig og samfunnsøkonomisk å benytte private for deler av tjenesten.

AVSLUTNING

NHC Group er glade for det kunnskapsgrunnlaget Velferdstjenesteutvalget har gitt oss. Et av hovedfunnene i rapporten er at det ikke finnes et lekkasjeproblem. Offentlige penger bevilget til private for å levere velferdstjenester kommer fram og brukes til formålet. Overskuddet i sektoren er ikke uforholdsmessig høyt, snarere litt under gjennomsnittet for næringslivet ellers. Dette er viktige konklusjoner, for det er viktig at samfunnet har trygghet for at offentlig finansierte tjenester kommer innbyggerne til nytte, og at tilbudet som gis er i tråd med krav og forventninger.

Vi håper at disse konklusjonene kan bidra til en videreføring av den pragmatiske samarbeidsånden mellom det offentlige og det private som har preget Norge tidligere, og som er viktig for å ta vare på og utvikle velferdssamfunnet videre til det beste for landets innbyggere.

Med vennlig hilsen
Norlandia Health & Care Group
www.nhcgroup.no

¹⁰ Les mer i rapport fra Oslo Economics: <https://www.nhosh.no/contentassets/9db729f97cff41b98b85d83caa0282c5/konkurranseforholdene-i-markedene-for-barnevernet--oe-rapport-2019-43-.pdf>