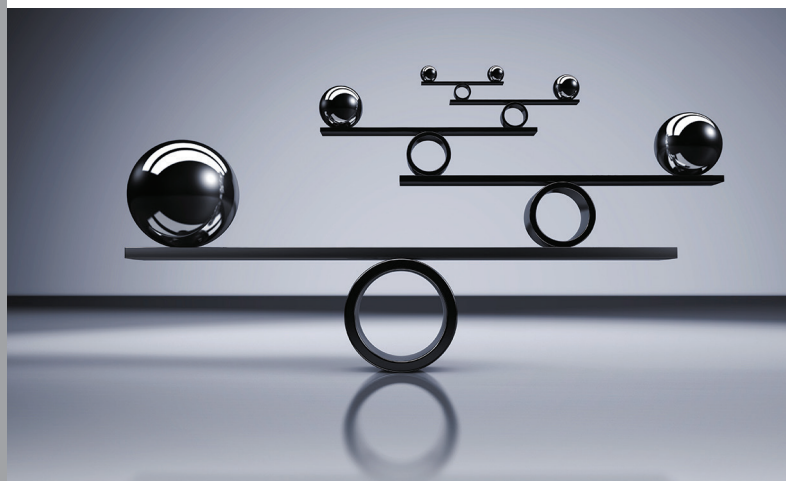


Kristin Alsos, Ann Cecilie Bergene, Emil C. Bjøru,
Jon M. Hippe, Jon Helgheim Holte,
Karin Ibenholt og Rolf Røtnes

Lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår i offentlig og privat barnevern



Fafo-rapport
2019:05

Kristin Alsos, Ann Cecilie Bergene, Emil C. Bjøru, Jon M. Hippe,
Jon Helgheim Holte, Karin Ibenholt og Rolf Røtnes

Lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår i offentlig og privat barnevern

Fafo-rapport 2019:05

© Fafo 2019
ISBN 978-82-324-0496-4
ISSN 2387-6859

Omslagsbilde: iStock.com

Innhold

Forord	5
Sammendrag	6
Summary	9
Hovedfunn fra kartleggingen	11
Omfang private aktører (kapittel 5)	11
Kjøp av tjenester fra private (kapittel 6)	12
Arbeidstidsordninger, lønn og pensjon (kapittel 7 og 8)	12
1 Innledning	15
1.1 Bakgrunn	15
1.2 Problemstilling og avgrensninger	16
1.3 Rapportens oppbygning	17
2 Data og metode	19
2.1 Litteraturgjennomgang.....	19
2.2 Intervjuer	19
2.3 Survey blant kommunale barnevernsledere	20
2.4 Undersøkelse om arbeidstid.....	22
2.5 Undersøkelse om pensjon	22
2.6 Kartlegging av omfang	23
2.7 Kartlegging av lønn	23
2.8 Samfunnsøkonomisk analyse.....	24
3 Organisering av barnevernet	26
3.1 Teori om gjensidig avhengighet	27
3.2 Organisering og finansiering av barnevernet.....	29
3.3 Bruk av private aktører i barnevernet	31
3.4 Unntak fra vanlig organisering	32
4 Skandinavisk sammenligning	34
4.1 Markedet for barnevernstjenester.....	35
4.2 Bruk av private aktører i barnevernet	39
4.3 Lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår.....	41
4.4 Oppsummering	42
5 Omfang av offentlige, kommersielle og ideelle aktører	44
5.1 Barnevernsinstitusjoner	45
5.2 Omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere	50
5.3 Sentre for foreldre og barn	51
5.4 Barnevernstjenester.....	51
5.5 Private aktører innenfor kommunalt barnevern	53
5.6 Oppsummering	58
6 Hvordan inkluderes private aktører?	60
6.1 Statlig barnevern.....	60
6.2 Kommunalt barnevern.....	65
6.3 Oslo.....	70
6.4 Tariffavtaler og regulering av lønns- og arbeidsvilkår	72

7 Forskjeller i pensjonsvilkår	78
7.1 Pensjonsforhold	78
7.2 Bakgrunn	80
7.3 Kartlegging av pensjonsforhold	81
7.4 Kostnader ved ulike pensjonsforhold	84
7.5 Oppsummering	89
8 Forskjeller i lønns- og arbeidsvilkår	91
8.1 Arbeidstidsordninger	91
8.2 Lønn	98
8.3 Oppsummering	103
8.4 Om sammenheng mellom vilkår og pris i barnevernsinstitusjoner	106
9 Likeverdige vilkår – reguleringsutfordringer	108
9.1 Likeverdige vilkår	109
9.2 Tiltak for likeverdige vilkår	112
9.3 Hvilke tiltak er egnet til å skape likeverdige vilkår?	121
9.4 Oppsummering	125
10 Samfunnsøkonomisk analyse av tiltak	127
10.1 Problemet	129
10.2 Forventede samfunnsøkonomiske effekter av tiltak	131
10.3 Tallfesting og verdsetting av effektene	138
10.4 Vurdering av usikkerheter	143
10.5 Fordelingseffekter	144
10.6 Oppsummering og konklusjoner	145
Referanser	147
Vedlegg 1 Lønn og lønnsforskjeller innen barnevern	149
Vedlegg 2 Foretaksregister	165
Vedlegg 3 Premiekostnader i ytelses-/ påslagsordning med usikker avkastning	167
Vedlegg 4 Om beregning av gjennomsnittlig arbeidstid i barnevernsinstitusjoner	172
Vedlegg 5 Likeverdig pensjon	174

Forord

Denne rapporten er utarbeidet på oppdrag av Barne- og likestillingsdepartementet på bakgrunn av blant annet Stortingets anmodningsvedtak, der regjeringen er bedt om å vurdere «hvordan det kan sikres at aktører som mottar offentlige tilskudd for drift av barnevernstjenester, har lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår på linje med det som gjelder i offentlige virksomheter» (anmodningsvedtak 181 2017–2018).

Fafo og Samfunnsøkonomisk analyse fikk oppdraget om å analysere hvordan og med hvilke konsekvenser likere lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår kan oppnås hos både offentlige og private aktører i barnevernet etter en utlysning av oppdraget sommeren 2018. Bull & Co Advokatfirma ble engasjert som underleverandør for å gi innspill til gjennomgangen av mulige tiltak for å sikre likere vilkår. Rapporten er sluttleveransen fra dette prosjektet.

Vi vil takke for nyttige innspill fra oppdragsgiver. Funn og konklusjoner står imidlertid helt og fullt for oppdragstakers regning.

I arbeidet med denne problemstillingen har vi fått innsikt i et område i velferdspolitikken, barnevernet, der bruk av private leverandører har særlig stort omfang. Dette stiller store krav til politisk styring og oppfølging av leveransene på et komplisert tjenesteområde. Spørsmålet om å sikre likere lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår er en sentral styringsutfordring. Som rapporten viser, reiser dette en rekke problemstillinger knyttet til lovgivning, tariffspørsmål og trepartssamarbeidet, med betydelig kompleksitet.

Takk til Sissel C. Trygstad på Fafo for kommentarer, samt til Fafos informasjonsavdeling for ferdigstilling av rapporten.

Oslo, mars 2019
Kristin Alsos og Jon M. Hippe
Prosjektledere

Sammendrag

Fafo, i samarbeid med Samfunnsøkonomisk analyse og Bull & Co Advokatfirma, har på oppdrag av Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) utredet hvordan og med hvilke konsekvenser det kan oppnås likere lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår hos offentlige og private aktører i barnevernet.

Bakgrunnen for at oppdragsgiver ønsket å iverksette en utredning av disse spørsmålene, er todelt. For det første er oppdraget knyttet til den foreslåtte institusjonsreformen i barnevernet der kommunene skal gis større mulighet til å velge mellom leverandører. Økt konkurranse mellom offentlige og private tilbydere kan medføre at det offentlige institusjonstilbudet risikerer å bli utkonkurrert. Etter departementets oppfatning er det viktig at institusjonstilbudet består av både statlige og private institusjoner. I Prop. 73 L (2016-2017) understrekes det derfor at konkurransevilkårene mellom statlige, ideelle og kommersielle institusjonseiere bør være mest mulig like/rettferdige før institusjonsreformen implementeres. For det andre er behovet for en slik analyse knyttet til Stortingets anmodningsvedtak der regjeringen er bedt om å vurdere «hvordan det kan sikres at aktører som mottar offentlige tilskudd for drift av barnevernstjenester, har lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår på linje med det som gjelder i offentlige virksomheter» (anmodningsvedtak 181 2017–2018).

Som et første steg i utredningen har vi kartlagt omfanget av offentlige, ideelle og kommersielle leverandører innenfor ulike områder i barnevernet og hvilke lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår *ansatte* hos de ulike leverandørene har per i dag. Vi har også undersøkt hvordan private aktører inkluderes i markedet for barnevernstjenester. Kartleggingen viser at private aktører spiller en rolle innenfor alle områdene i barnevernet, herunder barnevernsinstitusjoner, omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere, sentre for foreldre og barn og fosterhjem (som leverandører av fosterhjem) og innenfor det kommunale barnevernet. De har en særlig sentral rolle på institusjonsområdet.

Kartleggingen viser videre at det er betydelige forskjeller i lønns-, arbeids- og pensjonsvilkårene for *ansatte* hos offentlige, ideelle og kommersielle leverandører. Dette gjelder særlig for institusjonsområdet, der det er variasjon i henhold til alle vilkårene vi har sett på, det vil si arbeidstidsordninger (ordinær turnus, turnus med langvakter, medlevertturnus, statlig langturnus), pensjonsordninger (offentlig tjenestepensjon, hybrid, innskuddspensjon og AFP) og lønn (med og uten variable tillegg).

Oppsummering av hovedfunn fra kartleggingen vises i form av egne kulepunkter under. Disse er basert på resultatene fra kapittel 5–8.

I kapittel 9 drøftes hva som kan regnes som likeverdige når det gjelder lønn, arbeids- og pensjonsvilkår på barnevernsområdet. Det understrekes at det ikke er snakk om like vilkår, men et spørsmål om hvordan mer likeverdige vilkår kan sikres. På pensjonsområdet anbefales det derfor å la private aktører tilpasse seg lovverket som gjelder for privat sektor. Lov om tjenestepensjon har særlige likhetstrekk med den nye avtalte løsningen for offentlig ansattes tjenestepensjon og er særlig egnet som et virkemiddel for å gi likeverdige pensjonsvilkår mellom offentlig og privat sektor.

Med grunnlag i kartleggingen diskuteres det i kapittel 9 hvilke tiltak som konkret kan bidra til å utjevne de forskjellene som per i dag eksisterer på området. Dette gjelder forskjeller i lønn, arbeidstid og pensjon i institusjonene. Det er krevende å peke på ett enkelt tiltak som bidrar til like vilkår. Vi har derfor satt opp tre ulike tiltakspakker som kan være aktuelle:

- Den første tiltakspakken innebærer skjerming av ideell sektor i kombinasjon med samfunnsdialog blant annet om ønskeligheten av tariffavtale og eventuell endring av medleverforskriften.
- Den andre tiltakspakken omfatter lovregulering av lønns- og arbeidsvilkår, alternativt allmenngjøring av landsoverenskomsten for virksomheter. Det er imidlertid problemer knyttet til utvidelse av AFP-ordningen i en slik tiltakspakke, og det krever en dialog med partene for å få dette til.
- Den tredje tiltakspakken omfatter at det stilles myndighetskrav gjennom anskaffelsesordning eller godkjenningsordning som sikrer at tilbydere av institusjonsplasser får vilkår som er likeverdige med de statlig ansatte i barnevernet.

Det er også mulig å foreta enkeltreguleringer som begrenser seg til et av de tre områdene, for eksempel arbeidsvilkår. I dette tilfellet vil endring i medleverforskriften stå sentralt. Videre kan tiltakene begrenses til pensjonsområdet, som særlig kan reguleres gjennom økt tariffdekning ved allmenngjøring eller ved direkte myndighetskrav. Dette vil medføre lavere kostnader for staten, men også at forskjeller i vilkår på enkeltområder opprettholdes. Det er et politisk spørsmål hvor langt man vil gå i reguleringstiltak for å sikre like konkurransevilkår, eventuelt for å sikre like vilkår med offentlig ansatte for et eller flere av vilkårsområdene og for hele eller deler av barnevernet.

Eventuell fristilling av de statlige institusjonene for eksempel som egne foretak er ikke en del av tiltakspakkene. Dette vil kunne bidra til likeverdige konkurransevilkår, men det vil ikke svare på Stortingets spørsmål om hvordan det kan sikres at ansatte hos private leverandører har lønns-, arbeids- og pensjonsforhold i tråd med hva som gjelder i offentlig sektor.

Gitt at ingen av tiltakspakkene er ønskelige å gjennomføre, vil spørsmålet være om man likevel ønsker å innføre valgfrihet for kommunene på i institusjonsmarkedet.

I kapittel 10 presenteres en samfunnsøkonomisk analyse av de tre tiltakspakkene. I og med at alle tre pakkene har samme mål, det vil si likeverdige lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår hos private og offentlige tilbydere, er det også antatt at de samfunnsøkonomiske kostnadene av økte arbeidskraftkostnader er de samme. Det er kun offentlig sektor som kjøper disse tjenestene, og som derfor må betale de økte arbeidskraftkostnadene. Den økte lønnen og pensjonen er en kostnad for den offentlige kjøperen, men en nytte for den enkelte arbeidstakeren, og den samfunnsøkonomiske nettoeffekten er null. Men i og med at det offentlige må finansiere denne økte kostnaden gjennom skatter, påløper en skattefinansieringskostnad som er 20 prosent av beløpet. For samtlige tiltakspakker er denne kostnaden beregnet til å være 720 millioner 2018-kroner for perioden 2020–2060.

I tillegg vil tiltakene redusere arbeidstiden for den enkelte arbeidstakeren, og de private aktørene vil derfor være nødt til å ansette flere for å opprettholde samme tjenestetilbud. Dette er en økt ressursbruk som har en samfunnsøkonomisk kostnad lik kostnaden for arbeidsgiveren. I alle tre tiltakspakker er denne antatt å være 1110 millioner 2018-kroner for perioden 2020–2060.

Bedre arbeidsvilkår er antatt å øke kvaliteten på barnevernstjenestene i privat sektor og kan gi økt produktivitet hos disse aktørene. Dette er positive effekter som vi ikke har hatt grunnlag for å beregne, og som derfor er håndtert som ikke-prissatte effekter. Det kan også her antas at effektene stort sett vil være de samme i alle tiltakspakkene.

Administrasjonskostnadene, det vil si kostnader knyttet til virksomhetsoverdragelser, forhandlinger, lovendringer, tilsyn og kontroll mv., kan imidlertid variere mellom tiltakspakkene. Vi antar at tiltakspakke 1, hvor det vil være behov for virksomhetsoverdragelser, vil ha de høyeste kostnadene, mens det er mindre forskjell mellom tiltakspakke 2 og 3.

Samlet vurderer vi at tiltakspakke 1 er minst gunstig, som følge av kraftig inngrep i privat næringsliv og usikkerheter ved hvor enkelt virksomhetsoverdragelser kan skje, juridisk, økonomisk og med tanke på kvaliteten på tjenestene som skal utføres i overgangsperioden.

Tiltakspakke 2 eller 3 vurderes følgelig som mest gunstige. Tiltakspakke 3 har den fordel at den er mer fleksibel, i det den ikke trenger noen lovendringer eller lignende, men kun endringer i hvordan offentlige anskaffelser gjennomføres. Samtidig kan det være en økt risiko for at kravene ikke etterleves. Hvilken av tiltakspakke 2 eller 3 som vurderes som mest gunstig, avhenger dermed av hvordan man verdsetter henholdsvis fleksibilitet og risiko for manglende etterlevelse.

Summary

Wage, working and pension conditions in the public and private child welfare services

On behalf of the Ministry of Children and Equality (BLD), Fafo has collaborated with Economics Norway and Bull & Co Law Firm to analyse how and with what consequences wage, working conditions and occupational pensions can be equalised across public and private providers in the child welfare services.

As a first step in the investigation, we have mapped the extent to which public, non-profit and for-profit providers are present within different areas of the child welfare services. We have also analysed the current wage, working conditions and occupational pensions for the different providers in the market for child welfare services. Our findings show that private providers are involved in all areas of the child welfare services, including child welfare institutions, care centres for unaccompanied minor asylum seekers centres for parents and children, foster homes (as suppliers of foster homes) and within the municipal child welfare services. Private providers have a particularly important role in childcare institutions.

Furthermore, the study reveals significant differences in the wage, working conditions and pensions for *employees* in public, non-profit and for-profit providers. The conditions are generally better in the public sector. This applies in particular to the institutions, where there is considerable variation in wage, working conditions and pension rights.

Based on the results from the empirical analyses, chapter 9 debates the various regulatory measures that may help minimise these differences. It is difficult to identify one single measure that alone contributes to more equal conditions. We have therefore indicated a need to develop policy packages in order to achieve more equal conditions across public and private providers. We discuss three possible policy packages:

- 1 In the first policy package, it is suggested that the conditions be made more similar by protecting the non-profit sector (sheltered competition) in combination with promoting social dialogue, for instance regarding the revision of relevant collective agreements, the need for improved employer organisation and the necessary changes in the current regulations for shift work (live-in shifts).
- 2 In the second policy package, it is suggested that wage, working conditions and occupational pensions be rendered more equal by establishing direct regulatory legal requirements for wage and working conditions, or alternatively using a legal extension of the relevant collective agreements (the general application of the nationwide collective agreement for enterprises)
- 3 The third policy package suggests that conditions can be aligned by imposing regulatory requirements through the conditions set down in public procurements as well as in different authorisation arrangements, which can ensure that employee conditions in the case of private providers must be equivalent to the those for state employees of the child welfare service.

Chapter 10 presents a socio-economic analysis of the three policy packages. Overall, we consider package 1 to be the least favourable, since it involves profound interventions in the private sector, as well as uncertainties with regard to how easily the capacity of the non-profit sector can be increased to meet public demand for services, and with regard to the quality of the services to be performed during the transition period.

Policy package 2 or 3 is accordingly considered most favourable. Package 3 has the advantage of flexibility, in that it needs no legislative changes, but only changes in how public procurement is carried out. However, it may entail an increased risk of non-compliance with the requirements.

Hovedfunn fra kartleggingen

Omfang private aktører (kapittel 5)

- Statlige institusjoner hadde flest oppholdsdøgn i landet utenom Oslo i 2018, med totalt 131 686 oppholdsdøgn gjennom året. Antall oppholdsdøgn i kommersielle barnevernsinstitusjoner i landet utenom Oslo var 122 252, det vil si 7 prosent lavere enn i statlige institusjoner i 2018. I ideelle institusjoner i landet utenom Oslo var antall oppholdsdøgn 81 185, om lag 38 prosent lavere enn i statlige institusjoner i 2018.
- Innenfor omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere er det ingen aktivitet hos verken kommersielle eller ideelle aktører etter at enslige mindreårige som kom i flyktningebølgen høsten 2015, er overført til andre myndigheter. Statlige omsorgssentre hadde 14 580 oppholdsdøgn i 2018.
- Omfanget av aktiviteten i statlige sentre for foreldre og barn er om lag tre ganger så stor som i ideelle sentre i landet utenom Oslo. Kommersielle aktører er unntatt denne delen av barnevernet. Totalt hadde statlige sentre 20 892 oppholdsdøgn i 2018, mens ideelle sentre hadde 6497.
- Når det gjelder fosterhjem, var utgiftene til statlige familiehjem og beredskapshjem, forsterkede fosterhjem og fosterhjemstjenester om lag 2,5 ganger så store som utgiftene til fosterhjem tilknyttet private tiltak. Ved utgangen av 2017 var 466 barn i fosterhjem tilknyttet private tiltak, mens 2263 var i fosterhjem med refusjon, 464 var i familiehjem, og 441 var i beredskapshjem.
- Andelsmessig har kommersielle vokst fra å utgjøre 4,5 prosent av årsverkene i barnevernstjenester (rekruttering og veiledning av fosterhjem og hjelpetiltak i hjemmet) i 2010 til å utgjøre 9,5 prosent i 2017. Ideelle organisasjoner har også vokst de siste årene, der Stiftelsen Fyrlykta er den største aktøren og sto for mye av veksten. Selvstendig næringsdrivende står for om lag 250 årsverk innen barnevernstjenester i 2017, det vil si 2 prosent av årsverkene i denne tjenestesektoren.

Kommunalt barnevern

- 72 prosent av barnevernstjenestene har kjøpt tjenester fra private aktører (ideelle eller kommersielle) for å løse oppgaver lagt til kommunal barnevernstjeneste i løpet av de siste 12 månedene.
- Blant barnevernstjenestene som har benyttet private leverandører, svarer 90 prosent at de private leverandørene utfører mellom 1 og 25 prosent av barnevernstjenestens totale oppgavemengde.
- *Hjelpetiltak, sakkyndig vurdering, juridisk bistand og veiledning av fosterforeldre* er tjenesteområdene der det er vanligst å benytte private aktører.

Kjøp av tjenester fra private (kapittel 6)

- I alle kontraktene staten (Bufetat/Bufdir) inngår med private leverandører, stilles det krav om at lønns- og arbeidsvilkårene skal være i henhold til forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Dette gjelder for *alle* tjenesteområdene der staten benytter private leverandører (dvs. barnevernsinstitusjoner, fosterhjem (rekruttering/oppfølging), sentre for foreldre og barn og omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere).
- Bufetat har de siste årene gjennomført risikoanalyser for å kontrollere om kravene til lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår følges opp i praksis. Disse kontrollene har kun blitt foretatt hos leverandører av plasser i barnevernsinstitusjoner.
- I likhet med Bufetat stiller Oslo kommune sentralt (BFE og UKE) krav til at lønns- og arbeidsvilkårene skal være i henhold til forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter når de inngår avtaler med private leverandører. De arbeider også aktivt med å følge opp at bestemmelsene i kontraktene overholdes.
- Når det gjelder de kommunale barnevernstjenestenes kjøp av tjenester fra private leverandører, ser det ut til å være større variasjon i hvilke krav som stilles til lønns- og arbeidsvilkår. Resultatene fra utredningen (spørreundersøkelse til kommunale barnevernsledere) viser følgende:
 - 27 kommuner oppgir at de ikke stiller noen krav til lønns- og arbeidsvilkår.
 - Blant de 21 kommunene som oppgir at de stiller krav til lønns- og arbeidsvilkår, ser det ut til å være en del variasjon i hvilke typer krav som stilles.
- Vi har også spurt kommunene (som stiller en form for krav eller er usikre på hvilke krav som stilles) om de har noen form for rutiner knyttet til å følge opp kravene. Bare syv kommuner svarer «ja» på dette spørsmålet, elleve kommuner svarer «nei», og de siste ti kommunene svarer «vet ikke».

Arbeidstidsordninger, lønn og pensjon (kapittel 7 og 8)

Arbeidstidsordninger

- Utredningen viser at det er vesentlige forskjeller i *arbeidstidsordningene* som benyttes av offentlige, ideelle og kommersielle virksomheter. Særlig er det to sentrale forskjeller knyttet til bruken av turnusordninger med vakter over ett døgn i barnevernsinstitusjoner:
- Turnusordninger med vakter over 24 timer brukes mye oftere (for en større andel av de ansatte) i kommersielle og ideelle institusjoner enn i offentlige institusjoner.
- Det er store forskjeller i hvordan turnusordningene med vakter over ett døgn innrettes i kommersielle, ideelle og offentlige institusjoner (når denne formen for turnus først benyttes).

Samlet sett fører det til at ansatte i kommersielle og ideelle institusjoner har langt flere arbeidsdøgn per år enn ansatte i statlige institusjoner.

- Basert på informasjon innhentet i kartleggingen av arbeidstidsordninger, sammen med sysselsettingsdata fra Bufdir og SSB, har vi beregnet gjennomsnittlige antall arbeidsdøgn (sum timer omregnet til døgn) i året (med uttak av 5 ukers ferie) for ansatte ved de ulike institusjonene:
 - statlige institusjoner: 72,7 døgn
 - ideelle institusjoner: 114,3 døgn
 - kommersielle institusjoner: 113 døgn
- Forskjellene i bruk av vakter på over ett døgn gjelder også for omsorgssentre for mindreårige asylsøkere, men på dette området er det bare kommersielle aktører, og for øyeblikket er det ingen aktivitet på dette området.
- På de andre områdene i barnevernet (sentre for foreldre og barn, fosterhjem, kommunalt barnevern) ser det ikke ut til å være vesentlige forskjeller i bruken av arbeidstidsordninger. På disse områdene er ordinær turnus eller ordinær arbeidstid normalen for ansatte hos både offentlige, ideelle og kommersielle leverandører.

Lønn

- Ifølge kartleggingen er lønnsnivået i kommersielle og ideelle institusjoner i gjennomsnitt lavere enn i statlige institusjoner. Lønnsnivået er i gjennomsnitt 12 prosent lavere i kommersielle institusjoner og 7 prosent lavere i ideelle institusjoner enn i statlige.
- Lønnsforskjeller innenfor omsorgssentre er ikke kartlagt grunnet manglende aktivitet i privat sektor.
- Innenfor sentre for foreldre og barn har vi ikke grunnlag for å konkludere om lønnsforskjeller for ansatte i statlige og ideelle sentre.
- Når det gjelder rekruttering og veiledning av fosterhjem og hjelpetiltak i hjemmet, tyder analyser i vedlagt notat på at staten er lønnsledende, mens privat sektor lønner likt med kommunal sektor i gjennomsnitt. Dersom man kun ser på høgskoleyrker, er staten fortsatt lønnsledende, men privat sektor lønner klart bedre enn kommunal sektor.

Pensjon

- Nesten alle private barnevernsinstitusjoner har gått over til privat tjenstepensjonsordning. Bare to ideelle institusjoner har fortsatt offentlig tjenstepensjonsordning for sine ansatte.
- En del av de private institusjonene er ikke omfattet av tariffavtale, og de ansatte er dermed ikke med i den private AFP-ordningen. Dette gjelder vel halvparten av institusjonene, men disse er ofte små og omfatter bare rundt en fjerdedel av de ansatte.
- Det er stor variasjon i tjenstepensjonsforhold innad i de private institusjonene. Hver femte ansatte har ikke AFP, og de har en relativt lav innskuddspensjon. Rundt halvparten av de ansatte ligger i en mellomgruppe med AFP og en noe høyere innskuddsordning, og en siste gruppe som utgjør hver fjerde ansatte, har ordninger som kan sammenlignes med en offentlig påslagsmodell og en privatlignende AFP.

- Beregningene viser at det er store variasjoner i totale pensjonskostnader for private arbeidsgivere: fra 1,56 prosent for de med OTP og ikke AFP helt opp til snaut 10 prosent for de med maksimale innskudds- eller hybridordninger uten medlemspremie og med AFP. For en offentlig påslagsmodell (som er sammenligningsgrunnlaget) vil kostnaden kunne ligge svært nært. Kombinerer vi dette med det vi vet om fordelingen av pensjonsforhold vist over, ser vi oppsummert at
 - 27 prosent av virksomhetene med 11 prosent av de ansatte har pensjonskostnader på under 2 prosent;
 - 19 prosent av virksomhetene med 9 prosent av de ansatte har 3–3,5 prosent i samlede pensjonskostnader;
 - 4 prosent av virksomhetene med bare 1 prosent av de ansatte har 4 prosent i kostnader;
 - 34 prosent av virksomhetene med hele 59 prosent av de ansatte har kostnader på snaut 7 prosent i samlede pensjonskostnader;
 - 16 prosent av virksomhetene med 20 prosent av de ansatte har opp mot 10 prosent eller mer avhengig av beregningsmåte (førsteårskostnad eller ikke i hybrid og påslag).

1 Innledning

Fafo, i samarbeid med Samfunnsøkonomisk analyse og Bull og Co Advokatfirma AS, har på oppdrag fra Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) utredet hvordan og med hvilke konsekvenser det kan oppnås likere lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår hos offentlige og private aktører i barnevernet. I denne rapporten presenteres resultatene fra utredningen.

Som analysen vil vise, er det til dels store forskjeller i lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår mellom offentlige og private virksomheter innenfor de ulike områdene av barnevernet. Det er en betydelig politisk utfordring å utforme styring og regulering som gir likere lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår på alle områder i barnevernet. Vår vurdering er imidlertid at det er mulig å sikre likere vilkår og dermed også likere konkurransevilkår ved å bruke ulike virkemidler og eventuelt pakker av tiltak for å oppnå dette. Tiltakene vil imidlertid ha en samfunnsøkonomisk kostnad da tjenestene blir dyrere, men de kan også gi nytte i form av økt kvalitet på tjenestene. I tillegg vil dette ha fordelingsmessige virkninger ved at vilkårene bedres for enkelte arbeidstakergrupper, og likere vilkår kan bidra til at dagens arbeidsdeling mellom offentlige, ideelle og kommersielle virksomheter vil kunne opprettholdes, selv om det åpnes opp for at konkurransen mellom de ulike aktørene blir mer reell i tiden framover.

1.1 Bakgrunn

Bakgrunnen for at oppdragsgiver ønsket å iverksette en utredning av spørsmålet om hvordan og med hvilke konsekvenser det kan oppnås likere lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår i barnevernet, er todelt.

For det første er oppdraget knyttet til den foreslåtte institusjonsreformen i barnevernet. I Prop. 73 L (2016-2017) foreslås det at kommunene skal gis større mulighet til å velge mellom institusjonsplasser, *samtidig* som det legges opp til at kommunenes egenandel fastsettes som en prosentandel av institusjonsplassenes faktiske pris (full prisdifferensiering). Dette innebærer en vesentlig endring fra dagens system, der Bufetat har den endelige beslutningsmyndigheten når det gjelder hvilken institusjonsplass som tilbys det enkelte barn, og kommunen betaler det samme uavhengig av hva plassen koster. I kombinasjon vil de foreslåtte endringene medføre at konkurransen mellom offentlige og private tilbydere blir mer reell. Fordi offentlige institusjonsplasser i gjennomsnitt er dyrere enn private plasser, har det blitt antatt at det offentlige institusjonstilbudet risikerer å bli utkonkurrert. Etter departementets oppfatning er det viktig at institusjonstilbudet består av både statlige og private institusjoner. I Prop. 73 L (2016-2017) understrekes det derfor at konkurransevilkårene mellom statlige, ideelle og kommersielle institusjonseiere bør være mest mulig like/rettferdige før institusjonsreformen implementeres.¹

¹ I proposisjonen fremmes det forslag til endringer (reform) innenfor en rekke ulike områder av barnevernet, men bakgrunnen for at oppdragsgiver ønsket å igangsette denne utredningen, er primært knyttet til endringene som foreslås på institusjonsområdet.

For det andre er behovet for en slik analyse knyttet til Stortingets anmodningsvedtak der regjeringen er bedt om å vurdere «hvordan det kan sikres at aktører som mottar offentlige tilskudd for drift av barnevernstjenester, har lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår på linje med det som gjelder i offentlige virksomheter» (anmodningsvedtak 181 2017–2018).²

De to utgangspunktene for denne utredningen kan gi opphav til ulik vektlegging av hvilke regulatoriske tiltak som er ønskelige. Like konkurransevilkår kan skje også ved at offentlig ansattes vilkår endres i pakt med det som er situasjonen i privat sektor. På den andre siden medfører et ønske om likeverdige vilkår på linje med det som gjelder for offentlig ansatte, at reguleringen innrettes mot å endre rammebetingelsene for private aktører i barnevernet. Felles for begge tilnærmingene er likevel at hvis det ikke lykkes, eller det ikke er politisk ønskelig, kan det ha dynamiske virkninger ved at innføring av valgfrihet kan medføre betydelige endringer i arbeidsdelingen mellom offentlige og private aktører i barnevernet.

1.2 Problemstilling og avgrensninger

Institusjonsreformen og Stortingets vedtak er utgangspunktet for den sentrale problemstillingen som denne utredningen tar sikte på å besvare: Hvordan og med hvilke juridiske og økonomiske konsekvenser kan det oppnås likere lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår hos offentlige og private aktører i barnevernet?

For å kunne svare på dette spørsmålet har vi, som et første steg i utredningen, kartlagt omfanget av offentlige, ideelle og kommersielle leverandører innenfor ulike områder i barnevernet og hvilke lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår *ansatte* hos de ulike leverandørene har per i dag. Nærmere bestemt har vi sett på følgende vilkår: *arbeidstidsordninger* (ordinær turnus, turnus med langvakter, medleverturnus, statlig langturnus, ordinær arbeidstid m.m.), *lønn* (med og uten variable tillegg) og tjenestetpensjon/AFP. I tillegg har vi undersøkt om det er variasjon i utdanningsnivå og ansiennitet.

I anmodningsvedtaket nevnes *barnevernet* uten noen videre avgrensning til bestemte områder, og denne utredningen er derfor ikke avgrenset til bare å se på forhold knyttet til barnevernsinstitusjonene, selv om dette området er særlig aktuelt (f.eks. stort innslag av private aktører, vesentlige forskjeller i lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår og forslag til endringer i barnevernsreformen). Så langt det lar seg gjøre med utgangspunkt i tilgjengelige data, beskrives *nåsituasjonen* (kapittel 5–7) i henhold til følgende områder innenfor barnevernet: 1) barnevernsinstitusjoner, 2) omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere, 3) fosterhjem (rekruttering og oppfølging), 4) sentre for familie og barn og 5) kommunalt barnevern.

I utredningen av tiltak som kan bidra til å skape likere vilkår (kapittel 9), og i den samfunnsøkonomiske analysen av tiltakenes virkninger (kapittel 10) har vi primært konsentrert oss om barnevernsinstitusjonene. Det er særlig tre grunner til at vi har valgt å fokusere på barnevernsinstitusjonene i denne delen av utredningen: 1) Det er her omfanget av private aktører er klart størst (se kapittel 5), 2) det er også på dette området lønns-, arbeids- og pensjonsvilkårene i størst grad varierer på tvers av sektorene (se kapittel 7 og 8), og 3) det er i tilknytning til barnevernsinstitusjonene at *konkurransen* mellom offentlige, ideelle og kommersielle leverandører vil bli sterkest

² I kravspesifikasjonen for oppdraget presiseres det at utredningen ikke bare skal omfatte aktører som mottar «tilskudd for drift av barnevernstjenester», men at den også skal omfatte aktører som det offentlige kjøper tiltak og tjenester fra.

/ mest reell i årene framover, under forutsetning av at de foreslåtte endringene i institusjonsreformen iverksettes.

Det understrekes at denne utredningen tar sikte på å gi svar på hvordan konkurransevilkårene kan gjøres likere *gjennom* å sikre likere rammevilkår for lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår for de *ansatte* som jobber i offentlige og private barnevernsvirksomheter. Det finnes også andre forhold som kan ha betydning for konkurransevilkårene. For eksempel kan finansielle forhold (lån og egenfinansiering), adgangen til å inngå rimelige leiekontrakter, organisering og styringssystemer og mulighetene for eventuell kryss-subsidiering variere på tvers av sektorene. Siden barnevernet er en arbeidsintensiv bransje, er det imidlertid grunn til å tro at forskjeller i rammevilkårene for lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår forklarer en betydelig del av variasjonen i prisene mellom offentlige, ideelle og kommersielle institusjonsplasser.

For å svare på spørsmålet «hvordan kan det oppnås likere lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår?» vil utredningen kartlegge eksisterende relevante reguleringer i blant annet lov og tariffavtaler. Det understrekes at utredningen vil legge hovedvekten på å vurdere tiltak og konsekvenser av tiltak som kan virke inn på lønns-, arbeids- og pensjonsvilkårene til *ansatte* i barnevernet. Avgrensningen innebærer at bruken av innleide konsulenter og selvstendige oppdragstakere ikke dekkes av utredningen og bare kort drøftes avslutningsvis.

Vi ser i utgangspunktet heller ikke på vilkårene for fosterfamiliene. Når det gjelder fosterhjem, er utredningen primært avgrenset til å se på vilkårene for de *ansatte* i offentlige og private virksomheter som jobber med å rekruttere og følge opp fosterhjem.

Innenfor disse rammene redegjør vi for mer presise avgrensninger underveis i rapporten.

1.3 Rapportens oppbygning

I kapittel 2 redegjøres det for metodene og datagrunnlaget som benyttes i utredningen.

I kapittel 3 ser vi nærmere på organiseringen av barnevernet og gjennomgår teorien knyttet til offentlig og privat arbeidsdeling. Det gis også en kort oppsummering av de private aktørenes rolle innenfor ulike områder av barnevernet.

Som en del av denne studien er det gjennomført landanalyser av Sverige og Danmark. Resultatene fra disse analysene presenteres i kapittel 4.

For å kunne identifisere aktuelle tiltak og vurdere konsekvensene av tiltak som kan bidra til å skape likere lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår, er det nødvendig å ha en god forståelse av utgangspunktet/nåsituasjonen. Vi har derfor kartlagt:

- omfanget og fordelingen av offentlige, ideelle og kommersielle aktører innenfor ulike områder i barnevernet (kapittel 5)
- hvordan private aktører inkluderes i markedet for barnevernstjenester (kapittel 6)
- hvilke lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår de ansatte innenfor offentlige, ideelle og kommersielle virksomheter har per i dag (kapittel 7 og 8)

I kapittel 9 har vi vurdert forskjellige tiltak som kan bidra til å skape likere lønns-, arbeids- og pensjonsbetingelser for ansatte i offentlige, ideelle og kommersielle virksomheter. Vi vurderer her hvilke tiltak det er mulig å gjennomføre rettslig sett, og hvilke tiltak som framstår som mest aktuelle med hensyn til hvilke reguleringer man historisk har brukt i Norge.

Til slutt har vi gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse av tiltak for likere lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår hos offentlige og private aktører i barnevernet (kapittel 10). Hensikten er å avgjøre om tiltakene er samfunnsøkonomisk lønnsomme, samt å kunne rangere og prioritere mellom ulike tiltak. Et tiltak er samfunnsøkonomisk lønnsomt dersom samlet betalingsvillighet for nyttevirkningene er høyere enn samlede kostnadsvirkninger og ulemper.

2 Data og metode

I dette kapittelet gjør vi rede for datagrunnlaget og metodene som er benyttet i utredningen.

2.1 Litteraturgjennomgang

For å sikre at utredningen bygger på et mest mulig oppdatert kunnskapsgrunnlag, har vi gjennomført en omfattende litteratur- og dokumentasjonsstudie. Blant annet har vi gjennomgått tidligere evalueringsrapporter³, NOU-er (NOU, 2016:12, NOU, 2016:1), Prop. 73 L (2016-2017) *Endringer i barnevernloven (barnevernsreform)*, anbudsdokumenter på Doffin (database for offentlige innkjøp), aktuelle lover og forskrifter og diverse dokumentasjon som vi har fått oversendt fra aktørene vi har hatt kontakt med gjennom utredningen (f.eks. protokoller for særavtaler om arbeidstid, evaluering av «særavtale om lange vakter» og rapport om avvikende arbeidstidsordninger i Bufetat m.m.). Det har ikke blitt foretatt et systematisk litteratursøk med bestemte søkeord innenfor noen bestemte søkeplattformer, men vi har funnet fram til relevant litteratur gjennom å foreta egne søk («google»), ved å følge referanser i sentrale rapporter og ved å etterspørre dokumentasjon fra aktørene vi har intervjuet (se punkt 2.2). I tillegg har vi sett på relevante tariffavtaler innenfor dette området, både i privat og offentlig sektor.

Det er også gjennomgang av litteratur og sekundærdata som ligger bak den skandinaviske sammenligningen. I slike tilfeller er vi prisgitt faktorene andre forskere har analysert, og direkte sammenligninger er ofte ikke mulig siden vi ikke kan påvirke hva som inkluderes og ikke, og heller ikke hvordan ulike faktorer defineres, avgrenses og operasjonaliseres. Vi har dermed forsøkt å gi en så grundig beskrivelse av de tre landene som mulig og påpekt noen tilsynelatende likheter og forskjeller som framkommer i litteraturen.

2.2 Intervjuer

Vi har gjennomført kvalitative intervjuer med et bredt utvalg sentrale aktører på barnevernsområdet, herunder: Barne- og familiedirektoratet (2 representanter)⁴, Bufetat (3 representanter)⁵, Barne- og familieetaten i Oslo kommune (1 representant), FO (1 representant), Fagforbundet (2 representanter, 1 fra forbundet sentralt og 1 hovedtillitsvalgt), NHO (1 representant) og en kommersiell leverandør (1 representant)⁶, en ideell leverandør (2 representanter i et felles intervju) og to barnevernsledere i to forskjellige kommuner. Totalt har vi altså intervjuet 15 personer. Med noen

³ Se for eksempel: Bogen & Grønningsæter (2014), Oslo Economics (2016), Oslo Economics et al. (2014), Ekhaugen & Rasmussen (2015), Olberg & Pettersen (2015), Ekhaugen & Rasmussen (2016), Oslo Economics (2016), Rasmussen et al. (2016), Ekhaugen et al. (2017).

⁴ En representant ble intervjuet ansikt til ansikt. Det andre intervjuet ble foretatt per telefon.

⁵ De tre representantene ble intervjuet i et felles intervju der en av representantene deltok via Skype (videokonferanse).

⁶ Representantene fra NHO og den kommersielle leverandøren ble intervjuet i et felles intervju der representanten for den kommersielle leverandøren deltok på Skype.

få unntak (se fotnote 2–4) har intervjuene blitt gjennomført ansikt til ansikt. Varigheten for hvert enkelt intervju har vært på mellom 1 og 2 timer. I alle intervjuene har vi fulgt en semistrukturert intervjuguide som til dels har variert mellom de ulike intervjuene, se eksempler på sentrale problemstillinger nedenfor:

- Hvordan gjennomfører staten og kommunene kjøp av ulike typer barnevernstjenester fra private aktører? Hvilke krav stilles til lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår? (særlig relevant for intervjuene med Bufetat, Bufdir, BFE og kommunene)
- Hvordan fungerer markedet for barnevernstjenester og innkjøp av tjenester? (anbudskonkurranser, konkurransesituasjonen, prissetting m.m. belyst fra ulike aktørers ståsted)
- Hvordan er lønns-, arbeids- og pensjonsvilkårene i offentlig og privat barnevern per i dag? Hvilken dokumentasjon/statistikk finnes på dette området?
- Hvilke tiltak kan bidra til å skape likere lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår?
- Hva vil skje dersom det innføres tiltak som skaper likere lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår?

Det flere grunner til at vi har valgt å gjennomføre disse intervjuene. For å besvare den første problemstillingen (Hvordan inkluderes private aktører i barnevernet?) er intervjuene med offentlige aktører, i kombinasjon med anbudsdokumenter, den viktigste informasjonskilden. Videre har vi gjennom intervjuene (særlig med aktører i kommunene) framskaffet informasjon som har blitt benyttet for å informere designet av spørreundersøkelsen (se punkt 2.3), og vi har brukt intervjuene som en inngang til å få oversikt over hvilken dokumentasjon som foreligger for lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår. Som det framgår av punktlisten ovenfor, har vi også stilt spørsmål direkte relatert til den sentrale problemstillingen for utredningen (Hvordan og med hvilke konsekvenser kan det oppnås likere vilkår?). Mange har gitt uttrykk for at de synes det er vanskelig å gi velbegrunnede svar på disse spørsmålene, men vi har fått noen tilbakemeldinger om *mulige* konsekvenser, for eksempel har flere uttrykt at endringer i arbeidstidsordninger kan ha implikasjoner for kvaliteten i tjenestetilbudet.

Se referanser til intervjuene underveis i rapporten der vi benytter opplysninger fra intervjuene.

2.3 Survey blant kommunale barnevernsledere

For å framskaffe informasjon om private aktører i det kommunale barnevernet har vi gjennomført en elektronisk spørreundersøkelse med kommunale barnevernsledere som målgruppe. I utgangspunktet tok vi sikte på å invitere lederne for alle barnevernstjenestene i Norge, med unntak av Oslo som ekskluderes fordi de har et særskilt system for organisering og finansiering av barnevernet (se kapittel 3.4).

Kontaktinformasjonen for barnevernslederne (e-postadresser) ble framskaffet gjennom fylkesmennene som vi kontaktet per e-post våren 2018. Hordaland av slo henvendelsen om å sende over kontaktinformasjon med begrunnelse i GDPR, og Nordland svarte ikke på henvendelsen innen fristen, men fra de øvrige fylkesmennene fikk vi oversendt lister med kontaktinformasjon. Fylkesmennene har ansvaret for å følge opp det kommunale barnevernet, så vi antar at listene deres langt på vei er komplette.

I Nordland framskaffet vi kontaktinformasjon for 21 barnevernsledere manuelt, mens barnevernstjenestene i Hordaland ble ekskludert fra undersøkelsen.

Totalt ble 248 personer invitert til å svare på undersøkelsen. Av disse svarte 109. På det første silings spørsmålet («Hva er din stilling?») svarte tre respondenter at de ikke er barnevernsledere, og de ble dermed ekskludert fra undersøkelsen. Hvis vi legger til grunn at undersøkelsen ble *mottatt* av 245 barnevernsledere, hvorav 106 har svart, gir det en svarprosent på 43.

Totalt har om lag én av tre barnevernstjenester i landet svart på undersøkelsen. Det har kommet inn svar fra flere barnevernstjenester (minst tre) innenfor alle fylkene som er inkludert i studien, med unntak av Vestfold der ingen av de i alt ni inviterte barnevernslederne har svart, se tabell 2.1.

Videre har vi undersøkt om barnevernstjenestene som er inkludert i undersøkelsen, ser ut til å være representative for barnevernstjenestene i Norge i henhold til størrelse (antall stillinger) og deltakelse i interkommunale samarbeid (andel som deltar). Resultatene viser at utvalget langt på vei er representativt i henhold til disse variablene, selv om barnevernstjenestene som deltar i undersøkelsen, riktignok er litt større enn landsgjennomsnittet, se tabell 2.1.

Tabell 2.1 Bakgrunn.

	Utvalget	Hele landet ⁷
Antall barnevernstjenester	106	295
Antall stillinger		
<i>Gjennomsnitt</i>	23,5	20,6
<i>Median</i>	14,2	11,7
Interkommunalt samarbeid (andel)	30 (28 %)	75 (25 %)
Fylke*		
Agder	3	-
Akershus	7	-
Buskerud	3	-
Finnmark	4	-
Hedmark	5	-
Møre og Romsdal	5	-
Nordland	11	-
Oppland	8	-
Østfold	11	-
Rogaland	12	-
Sogn og Fjordane	10	-
Telemark	7	-
Troms	9	-
Trøndelag	11	-

*Vi har ikke oversikt over hvordan de 295 barnevernstjenestene fordeles over fylker.

⁷ Statistikk fra Bufdir: <https://www.bufdir.no/Global/Barnevern/2017-12-13%20Statusbeskrivelse%20barnevernet.pdf>

2.4 Undersøkelse om arbeidstid

Litteratur- og dokumentasjonsstudien (2.1) viste at det foreligger en del informasjon om arbeidstidsordninger. For å supplere det eksisterende kunnskapsgrunnlaget har vi kartlagt arbeidstidsordningene i et utvalg av kommersielle og ideelle barnevernsinstitusjoner. Totalt har vi innhentet opplysninger om arbeidstidsordningene for 1189 ansatte som jobber direkte med barn og unge i barnevernsinstitusjon, fordelt over tre store konsern og over 100 avdelinger innenfor kommersiell sektor. For ideell sektor har vi hentet inn opplysninger for 197 ansatte (totalt 115 årsverk) fra fire forskjellige institusjoner med totalt 15 avdelinger spredt rundt omkring i landet. Disse opplysningene er hentet inn per e-post. For ideell sektor har Virke samlet inn opplysninger fra sine medlemmer på vegne av Fafo. For kommersiell sektor har vi mottatt kontaktinformasjon fra NHO og samlet inn opplysningene selv. Kartleggingen er primært foretatt for å undersøke om bildet som tegnes i relativt ferske og fullstendige kartlegginger, ser ut til å stemme overens med dagens situasjon. Vi har altså ikke foretatt en fullstendig kartlegging/fintelling.

2.5 Undersøkelse om pensjon

For å kartlegge pensjonsvilkårene foretok vi en telefonundersøkelse til alle de godkjente barnevernsinstitusjonene på Bufetats liste. Disse ble stilt følgende tre spørsmål om pensjonsvilkårene til de ansatte:

- 1 Først av alt lurer vi på om dere tidligere har hatt offentlig tjenestepensjon? Har dere det i så fall fortsatt?
- 2 Når det begynner en ny ansatt hos dere, hvor blir denne tilmeldt (dvs. hva slags pensjonsvilkår får denne)?
 - a) Ytelsepensjonsordning?
 - b) Innskuddspensjon?
Betaler i så fall arbeidsgiver minsteinnskudd på 2 prosent eller mer? Er det arbeidstakerinnskudd?
 - c) Hybrid tjenestepensjonsordning?
Betaler i så fall arbeidsgiver minsteinnskudd på 2 prosent eller mer?
Er det arbeidstakerinnskudd?
- 3 Har dere AFP?

Selv om vi tok utgangspunkt i en fulltelling, gjorde både endringer i markedet og manglende tilgjengelighet at vi ikke fikk svar fra absolutt alle. For det første har det skjedd en konsolidering, hvor større konsern har overtatt det som var listet som selvstendige institusjoner i listen. Dette gjelder for eksempel konsern som Crux og Humana. I tillegg hadde to institusjoner avviklet. Dette gjelder muligens også en tredje, hvor vi fikk automatisk svar om at telefonnummeret fra Bufetat ikke lenger var i bruk. Videre leverte to institusjoner ikke lenger barnevernstjenester. Det var også to institusjoner som ikke hadde startet opp ennå, og som dermed ikke hadde ansatte og heller ikke bestemt framtidige pensjonsvilkår. Endelig var det seks institusjoner vi ikke klarte å opprette kontakt med.

2.6 Kartlegging av omfang

Datagrunnlaget i kapittel 5 er data oversendt fra Bufdir om oppholdsdager og godkjente barnevernsinstitusjoner, Bufdirs årsrapporter og statistikk fra nettsiden til Bufdir i tillegg til offentlig tilgjengelig statistikk fra SSB om barnevernsinstitusjoner, omsorgssentre og sentre for foreldre og barn. Vi skiller mellom fem områder: barnevernsinstitusjoner, omsorgssentre, sentre for foreldre og barn, fosterhjemstjenester og hjelpetiltak i hjemmet.

2.7 Kartlegging av lønn

I kartleggingen av lønnsnivået hos statlige, ideelle og kommersielle aktører har vi benyttet oss av flere kilder.

Bård Jordfald sin analyse om lønnsforskjeller mellom statsforvaltningen, kommunalforvaltningen og privat sektor i barnevernet er et sentralt grunnlagsdokument, se vedlegg 1. Her benyttes lønnsstatistikken til SSB, som inneholder næringskoder som framgår av foretaksregisteret, noe som gjør at barnevernsinstitusjoner, omsorgssentre, sentre for foreldre og barn slås sammen innenfor hver eiertype (statsforvaltningen, kommunalforvaltningen og privat sektor). Den samme sammenslåingen skjer med fosterhjemstjenester og hjelpetiltak i hjemmet som følge av bruk av næringskoder. Det lar seg ikke gjøre å gå mer detaljert til verks fordi dataene er avidentifisert, slik at vi ikke kan gå inn i dem og manuelt kategorisere foretakene.

I tillegg til analysen i den vedlagte rapporten har vi gjort beregninger av gjennomsnittlig lønnsnivå i kommersielle og ideelle institusjoner basert på lønnstabeller og særavtaler oversendt fra Fellesorganisasjonen (FO) og en beregning av gjennomsnittslønnen i noen av Virkes medlemsbedrifter.⁸ Lønnstabellene fastsetter minstelønnsnivået for gitt ansiennitetslengde og gitte stillingskategorier i de enkelte institusjonene som omfattes. Utvalget vårt dekker om lag 72 prosent av ansatte i de ideelle barnevernsinstitusjonene og ca. 73 prosent av ansatte i de kommersielle barnevernsinstitusjonene. Beregningene av gjennomsnittslønn antar at ansatte er uniformt (jevnt) fordelt på de fire stillingskategoriene ufaglærte, fagbrevstillinger, stillinger som krever høyskoleutdanning (miljøterapeut), og stillinger som krever videreutdanning utover høyskoleutdanning. I tillegg legger vi til grunn at gjennomsnittlig ansiennitetsnivå er 9 år.

For lønnsnivået i staten har vi benyttet data oversendt fra Bufdir om gjennomsnittlig lønnsnivå i barnevernsinstitusjoner.

Innenfor barnevernstjenester gjør vi en beregning av gjennomsnittlig lønnssum i kommersielle og ideelle barnevernsinstitusjoner for å sammenligne lønnsnivåene i disse to eierformene. Vi benytter da Samfunnsøkonomisk analyses foretaks- og enhetsregister (se vedlegg 2 for mer informasjon) og næringskoden 87.901 Barnevernsinstitusjoner som framgår av årsregnskapene.⁹ Denne næringskoden inneholder barnevernsinstitusjoner, sentre for foreldre og barn og omsorgssentre. Barnevernsinstitusjonene er såpass mye større i omfang at vi ikke tror en slik sammenblanding påvirker resultatet. I beregningene har vi estimert arbeidsgiveravgift og pensjonskostnader for å komme fram til lønnssum ut fra lønnskostnader i årsregnskapene. Gjennomsnittlig arbeidsgiveravgiftssats er satt til 13,2 prosent, og gjennomsnittlig pensjonskostnad er satt i tråd med resultatene fra kartleggingen.

⁸ Beregningen er gjort av Virke.

⁹ <https://www.ssb.no/klass/klassifikasjoner/6>

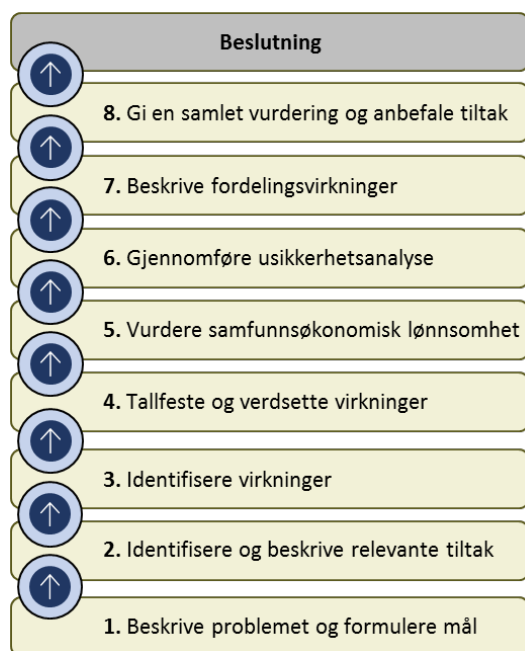
2.8 Samfunnsøkonomisk analyse

En samfunnsøkonomisk analyse er et viktig verktøy for å identifisere og synliggjøre virkninger og konsekvenser av ett eller flere tiltak for berørte grupper i samfunnet. Hensikten med en samfunnsøkonomisk analyse er å avgjøre om tiltak er samfunnsøkonomisk lønnsomme, samt å kunne rangere og prioritere mellom ulike tiltak. Et tiltak er samfunnsøkonomisk lønnsomt dersom samlet betalingsvillighet for nyttevirkningene er høyere enn samlede kostnadsvirkninger og ulemper.

Den samfunnsøkonomiske analysen i kapittel 10 er gjennomført i tråd med Direktoratet for økonomistyrings (DFØ) veileder for samfunnsøkonomiske analyser (2018) og Finansdepartementets rundskriv R-109/14: *Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv.* På den måten sikres sammenlignbarhet mellom ulike analyser, og det gir et godt rammeverk for på en systematisk måte å kartlegge, sammenligne og vurdere virkninger som oppstår ved ulike prosjekter og alternativer.

Den samfunnsøkonomiske analysen er gjennomført etter samme struktur som i figur 2.1. En systematisk framgangsmåte sikrer at alle sider ved endringen fanges opp, og at man ikke utelater berørte grupper eller virkninger av betydning. Strukturen er imidlertid tilpasset formålet med denne analysen og prosjektets disponeringer. For eksempel er identifisering av relevante tiltak (punkt 2) utelatt fra kapittel 10 da det defineres hvilke tiltak som skal vurderes, i kapittel 9.

Figur 2.1 Flytdiagram for samfunnsøkonomiske analyser.



Kilde: DFØ (2018)

Identifiserte nytte- og kostnadsvirkninger av foreslåtte tiltak tallfestes i kroner så langt det er mulig og hensiktsmessig (prissatte virkninger). Der dette ikke er mulig, skal virkningene vurderes kvalitativt (ikke-prissatte virkninger). Både prissatte og ikke-prissatte konsekvenser skal hensyntas i analysen. I nyttekostnadsanalysen beregnes nåverdien av nyttevirkinger og kostnadsvirkninger for de ulike tiltakene i forhold til nullalternativet i kroner.

For å vurdere ikke-prissatte virkninger på en systematisk måte vil vi benytte den såkalte pluss-minus-metoden. Dette er en velegnet metode til denne typen analyser og anbefales i DFØ (2018). Det er tre viktige begreper i denne metoden: betydning, omfang og konsekvens. Først vurderes hvilken betydning det området som blir berørt av tiltaket, har for grupper av samfunnet og for samfunnet som helhet. Deretter vurderes i hvilken grad de ulike tiltakene påvirker dette området, sammenlignet med sammenligningsalternativet (omfang). Med utgangspunkt i vurderingene for betydning og omfang etableres en konsekvensmatrise hvor man avleder konsekvensen av tiltaket relativt til sammenligningsalternativet. Tabell 2.2 viser en konsekvensmatrise for ikke-prissatte virkninger.

Tabell 2.2 Konsekvensmatrise for ikke-prissatte virkninger.

	Betydning	Liten	Middels	Stor
Omfang				
Stort positivt		+ / ++	++ / +++	+++ / ++++
Middels positivt		0 / +	++	++ / +++
Lite positivt		0	0 / +	+ / ++
Intet		0	0	0
Lite negativt		0	0 / -	- / --
Middels negativt		0 / -	--	-- / ---
Stort negativt		- / --	-- / ---	--- / ----

Effektene er identifisert og så langt som mulig verdsatt basert på gjennomgang av tidligere analyser og innhenting av kostnadstall fra SSBs regnskapsstatistikk for barnevernsinstitusjoner (<https://www.ssb.no/barneverni>).

3 Organisering av barnevernet

Norge ble, ved vedtak av det som senere ble omtalt som vergerådsloven i Stortinget den 06.06.1896, det første land i verden med et offentlig barnevern (NOU, 2016:12). Barnevernstjenesten skal fungere som både støtte og kontroll. Først og fremst skal barnevernstjenesten gi hjelp og støtte slik at foreldrene selv kan ivareta sitt omsorgsansvar. Dette gjøres gjennom ulike former for hjelpetiltak i hjemmet, for eksempel råd og veiledning til familien, avlastningstiltak, støttekontakt og barnehageplass. Barnevernstjenesten har imidlertid også gjennom sin kontrollfunksjon et ansvar for å gripe inn dersom de nevnte tiltakene i hjemmet ikke er tilstrekkelige for å ivareta barns behov. I slike tilfeller vil barnevernstjenesten formidle plass for en periode enten 1) i fosterhjem, 2) på foreldre og barn-tiltak eller 3) på barnevernsinstitusjon.

Den overordnede føringen for dagens barnevernstjeneste er at hvis plassering utenfor hjemmet er nødvendig, skal barnet fortrinnsvis plasseres i fosterhjem framfor i institusjon. Barnevernstjenesten legger til grunn at fosterforeldre som regel gir mer nærhet og varme enn en institusjon der barnet må innrette seg etter flere voksne og medboere. Likevel må barnevernet ha et institusjonstilbud som har som primær oppgave å bidra til at barn og unge som av ulike grunner ikke kan bo hos sine foreldre, får et trygt omsorgstilbud utenfor hjemmet. Målet for oppholdet kan være tilbakeføring til eget hjem, plassering i fosterhjem, eventuelt etablering på egen hånd.

I 2016 mottok bortimot 55 000 barn og unge i alderen 0–22 år hjelp fra barnevernet.¹⁰ Av disse mottok 60 prosent hjelpetiltak i hjemmet. Av de resterende 40 prosentene (bortimot 16 000 barn og unge), som av barnevernstjenesten var plassert utenfor hjemmet ved utgangen av 2016, var bortimot tre fjerdedeler (74 prosent) plassert i fosterhjem, 8 prosent i barnevernsinstitusjon og 18 prosent i egen bolig med oppfølging. Dette varierer ifølge Bufdir med alder, og de fleste bor i fosterhjem utenfor familie og nære nettverk.¹¹

Barnevernet har, som barneomsorg generelt, historisk hatt et stort innslag av private aktører. Ifølge NOU 2016: 12 ble de første barnehjemmene opprettet av ideelle aktører, som Frelsesarmeen og Norske Kvinners Sanitetsforening. I 1923 var det 163 barnehjemsinstitusjoner, hvorav 142 ble drevet av private organisasjoner, foreninger eller stiftelser (NOU 2016: 12). Ifølge NOU 2016: 12 har barnevernet i Norge siden den tid blitt utviklet i et samspill mellom offentlige og private initiativ. Det har i de aller fleste tilfeller dreid seg om ikke-kommersielle tiltak, og de fleste private institusjoner har vært drevet av aktører med offentlig støtte, og dermed innsyn i driften, i en eller annen form (Seip, 1994). Særlig i mellomkrigstiden, etter påpekning av kritikkverdige forhold i barneomsorgen, ble det fremmet krav om å underlegge privat barneomsorg offentlig kontroll (Seip, 1994).

Utviklingen av en velferdsstat i etterkrigstiden medførte at det offentlige ansvaret ble utvidet og klarere definert, blant annet gjennom barnevernloven av 1953. Private og humanitære organisasjoner beholdt en plass innen omsorgsapparatet med hjelp

¹⁰ https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern/

¹¹ https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern/#heading13693

fra offentlige tilskudd (Seip, 1994). I dag er barnevernstjenesten fortsatt en kombinert innsats ved at staten, gjennom Bufetat, både drifter egne institusjoner og kjøper inn plasser fra kommersielle og ideelle for å dekke behovet for institusjonsplasser (NOU 2016: 12).

Nedenfor gis det først en omtale av litteratur som diskuterer egenskaper ved henholdsvis offentlige, ideelle og kommersielle tilbydere av barnevernstjenester og hvordan de kan forstås som gjensidig avhengige av hverandre. Dernest gjennomgås organisering og finansiering av barnevernet. Omfanget av private aktører ser vi nærmere på i kapittel 5.

3.1 Teori om gjensidig avhengighet

Historisk sett har den norske tilnærmingen til velferdstjenester vært at offentlige tjenestetilbud har vært nødvendige for å avhjelpe vanskelige levevilkår for utsatte grupper og beskytte folket fra eventuelle negative effekter av markedskreftene. Dette var ikke bare viktig for å redusere fattigdom og sosial ulikhet, men ble også ansett som avgjørende for legitimiteten til et system for velferdstjenester finansiert av skattebetalere. I dag eksisterer imidlertid både kommersielle og ideelle tilbydere side om side med offentlige tilbydere av velferdstjenester, både i Norge og andre land (Salamon, 1987, Sivesind et al., 2017).

For å forstå hvorfor de fleste land har både offentlige, ideelle og kommersielle tilbydere av velferdstjenester, utviklet Salamon (1987) teorien om gjensidig avhengighet («theory of interdependence»). Teoriens hovedprinsipp er ikke at de tre institusjonelle sektorene er direkte avhengige av hverandre, men at hver av de tre sektorene har sine fordeler og ulemper, og at fordelene i en sektor til en viss grad vil kompensere for ulempene ved en annen. Det kan derfor argumenteres for at det eksisterer en sammensetning av tilbydere som maksimerer gevinstene av sameksistens samtidig som ulempene minimeres.

Ulike markedsaktører har for eksempel ulike insentiver til å prioritere kvalitet. En profitorientert aktør har typisk insentiv til å oppnå høy målbar kvalitet for å tiltrekke seg etterspørsel, men dersom det er kostbart å oppnå høy ikke-målbar kvalitet, vil hun ikke ha insentiver til å oppnå dette. Motsatt kan ideelle aktører ha et uforbeholdent ønske om å gi best mulig hjelp (i alle fall innenfor ev. ideologiske eller religiøse rammer), mens offentlige aktører er bundet til å gi best mulig kvalitet til så mange som mulig (Sivesind et al., 2017, Salamon and Toepler, 2015)

Offentlige tilbydere kan imidlertid mangle kapasitet og samordningsevne til å skape et mangfoldig nok tilbud for å dekke hele befolkningens behov. Offentlige tilbydere har også hatt en tendens til å ikke raskt nok kunne utvide eller redusere sitt tilbud til endret etterspørsel (Sivesind et al., 2017, Eggen and Walbækken, 2018). I tillegg kan offentlig sektor overse marginale gruppers interesser eller behov på grunn av sitt søkelys på medianborgeren.

Kommersielle aktører har på sin side ofte sterke insentiver (og evner) til raskt å kunne tilpasse seg økt eller redusert etterspørsel etter sine tjenester. Kommersielle aktører har imidlertid ingen insentiver til å tilby sine tjenester til brukere med særskilte behov dersom særbehandling er kostbart relativt til inntekten. For å maksimere sin profitt har derfor kommersielle aktører i utgangspunktet insentiver til å tilby sine tjenester til det største mulige markedssegmentet, noe som ikke nødvendigvis er så forskjellig fra offentlig sektors vekt på medianborgeren.

På grunn av kapasitetsutfordringer og søkelyset på medianborgeren i offentlige tilbud, og kommersielle aktørers vektlegging av de store markedssegmentene, oppstår det ofte et gap i tilbud rettet mot minoritetspopulasjoner; et gap ideelle organisasjoner er velegnet til å fylle (Sivesind et al., 2017). Ved å rette tjenester mot mindre nisjer kompenserer ideelle aktører for mangel på bredde i offentlige og kommersielle tilbud.

Ideelle organisasjoner kan imidlertid ikke være enetilbydere. For det første har flere ideelle organisasjoner ideologiske eller religiøse verdier som kan virke begrensende på aktørens brukergruppe. Viktigst er kanskje at de ofte ikke har tilstrekkelig vekstevne (eller -vilje) til å møte befolkningens etterspørsel. For eksempel kan det være at de har søkelys på egne verdier framfor vekst. Ideelle organisasjoner har dessuten sjelden tilgang på betydelig investorkapital (Sivesind et al., 2017).

Kommersielle aktører kan balansere de ideelle organisasjonenes fordeler og ulemper. Deres evne til raskt å skalere sine tjenester etter befolkningens etterspørsel er et eksempel på dette. I fraværet av reguleringer er det likevel ulemper ved å ha kommersielle aktører. Det bedriftsøkonomisk optimale tilbudet av en tjeneste kan være langt lavere enn det samfunnsøkonomiske eller sosialt ønskede tilbudet. Når finansieringen av velferdstjenester er basert på brukerbetaling, kan det for eksempel hende at mennesker med behov ikke har råd til å benytte seg av tjenestene, slik at tilgangen blir mindre enn det sosialt gunstige. Kommersielle selskapers profittønske påvirker også publikums tillit til tjenestetilbudet (Sivesind et al., 2017, Anheier, 2005).

Offentlig sektor har til hensikt å kompensere for ulempene ved de kommersielle aktørene. Når kommersielle aktører ikke tilbyr nok av en tjeneste, bør derfor offentlig sektor levere tjenesten selv eller supplere det kommersielle tilbudet. For å sikre rimelige priser for befolkningen, selv når de bruker kommersielle tilbud, finansierer det offentlige tjenesten i mange tilfeller. For å rette opp i eventuell mangel på tillit til kommersielle aktører har offentlige myndigheter mulighet til å regulere tjenesten, for eksempel ved å innføre minstestandarder o.a. og gi mer informasjon til brukerne om tjenestene som tilbys.

Et viktig argument for å ha et sammensatt tilbud av velferdstjenester, levert av kommersielle, ideelle og ikke minst offentlige aktører, er at dette bidrar til å sikre korrekte tjenesteprofiler som gjenspeiler befolkningens mangfold. Det ovenstående kan tilsa at det offentlige bør samarbeide med både ideelle og kommersielle leverandører. Ønsket om likebehandling av mennesker uavhengig av deres økonomiske status gjør også at det offentlige i Norge betaler for de fleste tjenester hos private aktører. Tiltakene og tjenestene i barnevernet er for eksempel fullfinansiert av det offentlige. De tre sektorene kan derfor ut fra teorien sies å være gjensidig avhengige.

Ovenfor har vi redegjort for teorien om hvordan tilbydere fra ulike institusjonelle sektorer gjennom direkte eller indirekte samhandling eller tilstedeværelse kan utfylle hverandre for et bedre velferdstilbud enn hver enkelt kunne sørget for alene. Det er viktig å understreke at dette er teoretiske perspektiver. Det empiriske evidensgrunnlaget knyttet til effektene av å inkludere private aktører på velferdstjenesteområdet er svært mangelfullt (Petersen et al., 2018). Derfor er det ikke mulig å gi noe entydig empirisk svar på om og eventuelt i hvilken grad private aktører bør inkluderes i barnevernet.

3.2 Organisering og finansiering av barnevernet

Grovt inndelt kan barnevernstiltak deles inn i tre hovedtyper¹²:

- institusjonstiltak
- fosterhjem
- hjelpetiltak i hjemmet

Ansvarsdelingen mellom stat og kommune følger av barnevernloven kapittel 2.¹³ Kommunene har ansvaret for de oppgavene som ikke er lagt til et statlig organ, jamfør barnevernloven § 2-1 første ledd. Det betyr i praksis at kommunene har ansvaret for majoriteten av lovens oppgaver. For eksempel har kommunene ansvaret for å gjennomgå bekymringsmeldinger, foreta undersøkelser av behovet for barnevernstiltak, iverksette ulike former for hjelpetiltak, treffe akuttvedtak, godkjenne fosterhjem til det enkelte barn og fremme tvangssaker for fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker (Prop. 73 L, 2016-2017).

Etter barnevernloven har kommunen ene og alene ansvaret for hjelpetiltak i hjemmet¹⁴, men når det gjelder institusjonstiltak og fosterhjem, er staten pålagt et ansvar: Bufetat skal etter anmodning fra kommunen bistå barnevernstjenestene i kommunen med plassering av barn utenfor hjemmet og har ansvar for rekruttering samt nødvendig opplæring og generell veiledning av fosterhjem (jf. barnevernloven § 2-3 andre ledd). Bufetat har videre ansvar for etablering og drift av statlige institusjoner og for godkjenning av private og kommunale institusjoner i samsvar med barnevernloven § 5-1, jamfør § 5-8. Bufetat kan ivareta ansvaret ved å etablere og drive egne institusjoner og ved å inngå avtale om bruk av private eller kommunale institusjoner. I Prop. 73 L (2016-2017) oppsummeres ansvarsdelingen mellom kommune og stat for institusjonstilbudet slik:

«Kommunen har det avgjørende ordet med hensyn til om barnet har behov for institusjonsplass, mens Bufetat har det avgjørende ordet med hensyn til hvilken konkret institusjonsplass som tilbys det enkelte barnet.»

Bufetat har i tillegg et medfinansieringsansvar for opphold i institusjon og fosterhjem (jf. barnevernloven §§ 9-4 og 9-5). Den øvre grensen for kommunenes betalingsansvar for fosterhjem i 2018 var 33 100 kroner per barn per måned, og i praksis innebærer det at statens finansieringsansvar først inntreffer når det er behov for forsterket fosterhjem (Prop. 73 L (2016-2017)). Kommunenes egenandel for institusjonsplass utgjorde 70 320 kroner per barn per måned i 2018. Dette er en fast sats, bestemt av BLD, som ikke avhenger av institusjonstype eller de faktiske kostnadene for plassen.

Sentre for foreldre og barn

Sentre for foreldre og barn er et alternativ til plassering i barnevernsinstitusjon eller fosterhjem. Målgruppen for sentrene er gravide, enslige foreldre og par med ett eller

¹² Innholdet i tiltakene står nærmere beskrevet på Bufdir sine nettsider (https://www.bufdir.no/Barnevern/Tiltak_i_barnevernet/), og det finnes også en rekke rapporter som beskriver innholdet nærmere, se for eksempel Ekhaugen & Rasmussen (2015).

¹³ I dette kapitlet gis det en svært kortfattet beskrivelse av de grunnleggende ansvarsforholdene. Se for eksempel Vista (2015) for en mer utfyllende beskrivelse.

¹⁴ Staten tilbyr likevel enkelte former for hjelpetiltak i hjemmet, for eksempel parent management training – Oregon (PMTO) og multisystemisk terapi (MST).

flere barn i ulik alder, hvor det er bekymring for barnets omsorgssituasjon.¹⁵ På sentrene utredes barnas behov og foreldrenes omsorgsevne og endringspotensial, og det gis veiledning for å styrke foreldreferdighetene gjennom ulike former for utviklings- og endringsarbeid. Foreldrene beholder ansvaret for å ivareta omsorgen for barnet under oppholdet, og hjelpetiltaket er frivillig (se Vista (2017) for en nærmere beskrivelse av tilbudet).¹⁶

Det er barnevernstjenesten i kommunen som avgjør hvem som får tilbud om opphold. Bufetat har ikke bistandsplikt for opphold i sentre for foreldre og barn, slik som for barnevernsinstitusjoner og fosterhjem, men Bufetat skal fordele eksisterende heldøgns plasser, og statens medfinansieringsansvar for barn i institusjon (jf. barnevernloven) gjelder også for opphold i sentre for foreldre og barn.¹⁷

Omsorgssentre for mindreårige asylsøkere

Mindreårige asylsøkere under 15 år skal tilbys plass ved et bo- og omsorgssenter i perioden når asylsøknaden behandles. Det er staten som har ansvar for dette tilbudet. Det innebærer blant annet at Bufetat skal¹⁸:

- sikre tilgjengelige omsorgssentre
- sikre tilstrekkelige plasser i statlige omsorgssentre
- ha daglig omsorg for barna som bor i omsorgssentrene
- følge opp enslige mindreårige asylsøkere under 15 år, som bor i private omsorgssentre
- kjøpe plasser av private aktører gjennom rammeavtaler eller enkeltkjøp
- bosette de barna som bor i omsorgssentrene, og som har fått opphold i Norge

Foreslåtte endringer i institusjonsreformen

I dagens ordning er det som vist ovenfor Bufetat som har den endelige beslutningsmyndigheten knyttet til hvilken institusjonsplass som tilbys det enkelte barn, og kommunen betaler det samme uavhengig av hva plassen koster. I Prop. 73 L (2016-2017) blir det varslet endringer på dette området. For det første foreslås det at kommunene skal gis mulighet til å velge mellom institusjonsplasser som Bufetat har funnet faglig egnet til å ivareta barnet, og for det andre legges det opp til at kommunenes egenandel fastsettes som en prosentandel av institusjonsplassenes faktiske pris (full prisdifferensiering), framfor at kommunene betaler et fast beløp slik som i dag. I kombinasjon vil disse endringene medføre at konkurransen mellom offentlige og private tilbydere blir mer reell.

¹⁵ https://www.bufdir.no/Barnevern/Tiltak_i_barnevernet/Sentre_for_foreldre_og_barn/

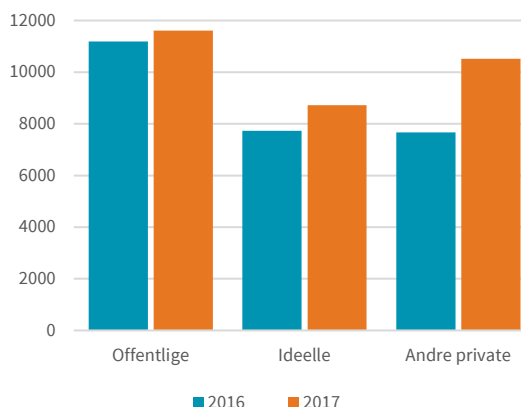
¹⁶ https://vista-analyse.no/site/assets/files/6300/va-rapport_2016-46_klokere_vern_av_de_aller_minste.pdf

¹⁷ Se oversikt over Bufetat sine satser for 2018 her: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/satser-for-kommunal-egenbetaling-for-barnevernstiltak-i-2018/id2586910/>

¹⁸ Se nærmere informasjon her: https://www.bufdir.no/Barnevern/Fagstotte/Mindrearige_asylsokere_og_flykninger/ema/Godkjenning_av_private_og_kommunale_omsorgssentre/

Det er i dag store kostnadsforskjeller mellom statlige og kommersielle barnevernsinstitusjoner, se figur 3.1. I 2016 var kommersielle driftsutgifter per oppholdsdag om lag to tredjedeler av nivået i offentlige institusjoner. Utgiftene per oppholdsdag økte imidlertid blant offentlige, ideelle og kommersielle i 2017 og var da bare om lag 10 prosent lavere i kommersielle institusjoner enn i offentlige institusjoner. Ifølge Bufdirs årsrapport for 2017 har økningen i 2017 sammenheng med økt grad av særskilt tilrettelegging.

Figur 3.1 Driftsutgifter per oppholdsdag i barnevernsinstitusjoner.



Kilde: SSB, tabell 11651

Vista analyse (2016) hevder at forskjeller i arbeidstid er den viktigste kilden til kostnadsforskjeller mellom statlige og kommersielle institusjoner, og at denne arbeidstidsforskjellen skaper grunnlaget for de lave prisene per oppholdsdag i kommersielle institusjoner relativt til statlige. I 2017 var statens utgift per oppholdsdag i private institusjoner 9439 kroner, mens utgift per oppholdsdag i statlige institusjoner var 11 217 kroner.

Fordi offentlige institusjonsplasser i dag er vesentlig dyrere enn de private, er det grunn til å tro at de statlige institusjonene kan få problemer i konkurransen med de private, gitt at de foreslåtte endringene i institusjonsreformen innføres uten at prisgapet mellom offentlige og private leverandører (på en eller annen måte) tettes. Dette er, som nevnt innledningsvis, en sentral del av bakgrunnen for at oppdragsgiver ønsker å utrede spørsmålet: «Hvordan og med hvilke konsekvenser kan det oppnås likere lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår hos offentlige og private aktører i barnevernet?»

3.3 Bruk av private aktører i barnevernet

Staten og kommunene kan engasjere private aktører for å utføre tjenester innenfor sine ansvarsområder på barnevernsområdet, med noen unntak: Oppgaver som innebærer utøvelse av offentlig myndighet, kan ikke delegeres eller legges til private aktører¹⁹. I hvilken grad og på hvilken måte private aktører inkluderes innenfor ulike områder i barnevernet, belyses nærmere i henholdsvis kapittel 5 og 6. I det følgende, som en introduksjon, gis det en overordnet og kortfattet beskrivelse av de private aktørenes rolle på ulike områder innenfor barnevernet.

Private aktører har en særlig sentral rolle på institusjonsområdet, der om lag halvparten av plassene er private (kommersielle eller ideelle), men staten bruker også private aktører for å drive sentre for familie og barn og omsorgssentre for mindreårige asylsøkere. I tilknytning til sentre for familie og barn benyttes kun ideelle aktører. Det skyldes ikke at de kommersielle aktørene er uinteressert i å tilby tjenester på dette området, men at anbudskonkurransene om å drive slike sentre har blitt skjermet for ideelle aktører. Fem av i alt 19 sentre for foreldre og barn blir i dag drevet av

¹⁹ Brev <https://www.regjeringen.no/contentassets/381fc172982c45998eacd2def64aef5b/bruk-av-private-aktorer-i-barnevernstjenesten.pdf>

ideelle aktører. Behovet for plasser i omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere har svinget kraftig de siste årene. I forbindelse med de økte asylankomstene høsten 2015 ble en stor del av plassene dekket av kommersielle aktører. For øyeblikket er det ingen plasseringer i omsorgssentrene for enslige mindreårige asylsøkere.²⁰

I tilknytning til de nevnte tilbudene (barnevernsinstitusjonene, omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere og sentre for familie og barn) kjøper staten plasser fra private leverandører. Når det gjelder fosterhjem, brukes private aktører til å rekruttere og følge opp fosterhjem. På dette området inngås det vanligvis avtaler om totalpakker som innebærer at de private leverandørene både har ansvar for å framskaffe fosterhjem og følge opp fosterhjemmene de inngår avtale med.

I likhet med staten benytter også kommunene private aktører til å utføre ulike oppgaver. En spørreundersøkelse, som vi har gjennomført i forbindelse med denne utredningen, viser at 72 prosent av barnevernstjenestene har kjøpt tjenester fra private aktører (ideelle eller kommersielle) for å løse oppgaver lagt til kommunal barnevernstjeneste (f.eks. ulike former for hjelpetiltak, sakkyndig vurdering og veiledning av fosterforeldre m.m.) i løpet av de siste 12 månedene.

I hvilken grad og på hvilken måte staten og kommunene involverer private aktører innenfor ulike områder av barnevernet, kommer vi tilbake til i kapittel 5 og 6.

3.4 Unntak fra vanlig organisering

Det finnes noen få unntak fra hovedmodellen (ref. kapittel 3.2) for organisering og finansiering av barnevernet. Det ser vi nærmere på her.

Oslo

Veldig enkelt forklart har kommunen sentralt ved Barne- og familieetaten (BFE) en rolle som ligner Bufeats sin rolle i det ordinære systemet. Nærmere bestemt har BFE følgende hovedoppgaver i tilknytning til barnevern²¹:

- tilby kommunale eller private tiltak for barn og unge som skal flyttes utenfor hjemmet
- tilby plasser i barnevernsinstitusjoner, kommunale beredskapshjem og familiehem tilknyttet institusjoner
- rekruttere og formidle fosterhjem og gi opplæring og veiledning til fosterforeldre
- framlegge saker for fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker, bistå kommunadvokaten ved domstolsbehandling samt gi juridiske råd til bydelene
- drifte Barnevernvakten
- tilby ettervern
- bistå bydelene med kunnskapsoverføring og kompetanse og metodeutvikling
- utøve godkjenning og kvalitetskontroll av Oslo kommunes barnevernsinstitusjoner og sentre for foreldre og barn samt private barnevernsinstitusjoner / sentre for foreldre og barn og omsorgssentre beliggende i Oslo

²⁰ Ifølge Bufdir sine nettsider, se: https://www.bufdir.no/Barnevern/enslige_mindrearige_asylsokere_og_flyktninger/Omsorgssentre/

²¹ Fra årsberetningen til BFE for 2017, se link her: <https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/barne-og-familieetaten/#gref>

BFE kan (på samme måte som Bufetat) sikre at kapasiteten i institusjons- og fosterhjemstilbud er tilstrekkelig, enten ved å utføre oppgavene i egenregi (f.eks. drive barnevernsinstitusjoner eller rekruttere og veilede fosterhjem) eller ved å inngå avtaler med private aktører. I Oslo hadde de kommersielle institusjonene flest oppholdsdøgn i 2017 med 47 prosent av totalen, mens Oslo kommune hadde 40 prosent, og de ideelle hadde kun 14 prosent av oppholdsdøgnene, se kapittel 5.1. Se kapittel 6.3 for mer informasjon om hvordan Oslo kommune kjøper inn tjenester fra private leverandører.

Tilsvarende har bydelene en rolle som ligner kommunenes rolle i det ordinære systemet. Det innebærer at bydelene alene har ansvaret for hjelpetiltak i hjemmet, og bydelene vurderer selv om barn har behov for barnevernstiltak utenfor hjemmet. De har også ansvaret for å rekruttere fosterhjem i familiens nettverk. Bydelene bestemmer om og i hvilken grad de ønsker å trekke inn private aktører (så fremt bruken er innenfor lovlige rammer). Når det gjelder hjelpetiltak i hjemmet, har Oslo kommune ved utviklings- og kompetanseetaten (UKE) inngått en rammeavtale med private aktører, som bydelene har anledning til å gjøre avrop på *dersom* de ønsker det.

Det er også noen sentrale forskjeller sammenligningen ovenfor: Bydelene har i motsetning til kommunene fullt finansieringsansvar for barnevernstjenestene (herunder hjelpetiltak i hjemmet, institusjon og fosterhjem), og de står fritt til å velge hvilke leverandører de ønsker å benytte, så fremt det finnes flere aktuelle valgalternativer. Det innebærer at bydelene må betale det institusjonsplassene faktisk koster (full prisdifferensiering). BFE har kun ansvar for å sørge for at det finnes tilgjengelige tilbud. I Oslo har altså bydelene det avgjørende ordet både med hensyn til om barnet har behov for institusjonsplass, og med hensyn til hvilken konkret institusjonsplass som tilbys det enkelte barnet. Sånn sett er det en del likheter mellom dagens modell for organisering og finansiering av barnevernet i Oslo og forslaget til ny modell for organisering og finansiering i institusjonsreformen.

Som nevnt er det betydelige forskjeller i prisene for statlige og private institusjonsplasser. På samme måte er det prisforskjeller mellom kommunale og private institusjonsplasser i Oslo. Ifølge BFE er den gjennomsnittlige døgnprisen for kommunale institusjoner (uten akuttpriser) 8242 kr. Gjennomsnittsprisen for ideelle institusjoner (uten enetiltakspriser) er 8356 kr, mens gjennomsnittsprisen for kommersielle plasser er 6184 kr.²² Det er altså små forskjeller i prisen for kommunale og ideelle institusjonsplasser, mens kommersielle plasser er klart rimeligst. BFE peker selv på at forskjeller i lønns- og arbeidsvilkår på tvers av kommunale, ideelle og kommersielle virksomheter sannsynligvis forklarer en betydelig del av forskjellene uten at de kan si noe helt sikkert om det.

Forsøksordning

01.01.2016 ble det igangsatt et forsøk med ny ansvarsdeling i barnevernet innenfor tre utvalgte kommuner: Alta, Røyken og Nøtterøy. Formålet med forsøket er å innhente erfaringer og kunnskap om konsekvenser av økt kommunalt oppgave- og finansieringsansvar for barnevernet, både innenfor institusjonsområdet og andre områder. Se nærmere beskrivelse av forsøket i (Prop. 73 L, 2016-2017).²³

²² Opplysninger mottatt fra BFE per e-post.

²³ Gjennomføringen av dette forsøket evalueres av Deloitte og Telemarksforskning.

4 Skandinavisk sammenligning

Vi skal i dette kapittelet sammenligne Norge med to av våre nordiske naboer, Sverige og Danmark. Sammenligningen er særlig interessant fordi det er, som vi skal se, betydelige forskjeller i styring og organisering i bruk av private leverandører. Kapittelet berører dermed både hvordan staten og kommunene gjennomfører kjøp av ulike typer barnevernstjenester fra private aktører. Hovedfokuset vil være på markedet for barnevernstjenester, inkludert omfang og fordeling av de ulike aktørene. Prosjektets overordnede problemstilling, hvilke forskjeller som eksisterer mellom lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår i henholdsvis offentlige og private barnevernsvirksomheter, vil også bli berørt. Som vi skal se, er tariffsystemet i Sverige og Danmark såpass ulikt at problemstillingene knyttet til å oppnå likere vilkår gjennom at det offentlige stiller krav til private aktører i barnevernet, er mindre relevante.

Vi vil først se på markedet for barnevernstjenester og hvordan private aktører inkluderes, før vi vender oss mot konsekvenser av barnevernstjenester i både offentlig og privat regi, på blant annet lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår. Sammenligningen baserer seg på sekundærlitteratur, det vil si foreliggende forskning og litteratur fra Sverige, og på et selvstendig bidrag fra Faos som ligger til grunn for all informasjonen fra Danmark i det følgende (Nana mfl. 2018).

Siden velferdstjenestene i de tre landene er noe ulikt organisert og det også er noen språkforskjeller, kan det være hensiktsmessig å starte med en liten begrepsavklaring. «Barnevern» er et norsk begrep, og redegjørelsen fra Sverige baserer seg på «individ- og familieomsorgen», mens vi i Danmark ser på «området for utsatte barn og unge». Når det foretas sammenligninger, er det videre vesentlig å understreke at det gjøres på tvers av ulike, og sammensatte, kontekster, og at eventuelle analyser av disse skiller seg vesentlig fra sammenligninger som kan gjøres ved kontrollerte eksperimenter. Selv om det finnes noen likhetsskapende mekanismer, som felles-europeisk regulering i form av EU-direktiver, påvirkning fra de samme globale politiske diskurser og grunnleggende egenskaper ved barnevernet som tjeneste, finnes det minst like framtrædende ulikhetsskapende mekanismer, som går både på historie og tradisjon, og ulikheter i politiske styringssystemer og nasjonalt lovverk, som også gjør at nevnte likhetsskapende mekanismer får nasjonale uttrykk.

En ulikhetsskapende mekanisme er knyttet til perspektiver og verdigrunnlag. På samme måte som i Norge er det svenske barnevernet såkalt familieorientert (Höjer and Forkby, 2011). Det betyr at det i utgangspunktet forsøkes å gi støtte og veiledning til familiene for å unngå å splitte disse opp. Plasseringer utenfor hjemmet skal begrenses til spesielle situasjoner der dette er helt nødvendig. Dette står i motsetning til systemer som omtales som «barnevernsorientert», hvor det argumenteres for at hensynet til og vernet av barnet er viktigere enn å holde familier samlet (Höjer and Forkby, 2011). Færre barn og unge plasseres dermed utenfor hjemmet og på institusjoner i Sverige enn i Danmark hvor barnevernet har vært mer «barnevernsorientert».

4.1 Markedet for barnevernstjenester

Etableringen av et marked for barnevernstjenester

Private aktører har historisk vært viktige spillere innenfor velferdsområdet i alle de tre nordiske landene generelt, og innenfor barnevern spesielt. Historisk var barnevernsinstitusjonene i Sverige drevet av ideelle organisasjoner, og det offentlige tilbudet var marginalt (Meagher et al., 2016). Staten overtok imidlertid mer av ansvaret i utbyggelsen av velferdsstaten i etterkrigstiden, og allerede på 1940-tallet overtok landstingene ansvaret for tilbudet og planleggingen av institusjonstilbudet. Det offentlige ble på samme tidspunkt i økende grad eier av institusjonene, og på 1970-tallet var nesten hele tilbudet i offentlig eierskap (Meagher et al., 2016).

For de fleste velferdstjenestene gjorde private aktører generelt på ny sitt inntog i forbindelse med reformbølgen på 1990-tallet, som ofte omtales som New Public Management, men i både Sverige og Danmark er barnevernet unntaket. Her startet utviklingen tidligere. Danmark har den lengste tradisjonen med å ha private aktører, spesielt ideelle, som en vesentlig og integrert del av området for utsatte barn og unge, men både i Sverige og Norge er det også lange tradisjoner for å bruke private aktører innenfor barnevernet, men med ulikt innslag av de ulike aktørene. I Sverige startet reformene av barnevernet på 1980-tallet, og det har vært et stabilt høyt privat innslag siden, spesielt av kommersielle (Hartman, 2011c). Ifølge Höjer og Forkby (2011) har NPM vært særdeles tydelig innenfor barnevernet, hvor boenheter har blitt privatisert, og det har skjedd store organisatoriske endringer. Det har i denne forbindelse oppstått problemstillinger knyttet til markedsorientering, blant annet med hensyn til organiseringen av relasjonen mellom «kjøper» og «selger» av barnevern. Ifølge Sallnäs (2005) er andelen privat drift innen institusjonsomsorgen for barn og ungdom relativt stor sammenlignet med andre velferdsområder. Det er imidlertid store geografiske forskjeller, hvor enkelte kommuner ikke benytter seg av private aktører generelt, mens andre nå har lite i offentlig regi. Ifølge Hartman (2011c) var det i 2011 fortsatt sju kommuner som ikke hadde en eneste privat leverandør av velferdstjenester innenfor blant annet individ- og familieomsorgen. Mønsteret som har dannet seg, er at bruken av private leverandører av velferdstjenester generelt er størst i storbyene og minst i den såkalte glesbygden, det vil si på landsbygda. Ifølge *Välfärdsutredningen* tyder dette på at private aktører er opptatt av en viss befolkningsstørrelse, men de finner også politisk-ideologiske skillelinjer (SOU 2016: 78). Ideologi er mindre framtreddende i Danmark, hvor bruk av private aktører er mer av pragmatiske hensyn.

I Danmark trekkes også utsatte barn og unge fram som et område med lange tradisjoner for å inkludere private og ideelle aktører, men hvor dette i liten utstrekning har tatt form som en konkurranseutsetting, og i større grad har handlet om tjenestemangfold og skreddersøm til spesielle behov. Vi er med dette over på hvordan det offentlige foretar sine anskaffelser innen barnevernet.

Innenfor velferdstjenestene generelt benyttes anbudskonkurranser og tjenesteutsetting i henhold til EUs direktiv for offentlige anskaffelser, både Sverige og Danmark har modeller for fritt brukervalg innen enkelte velferdsområder, Norge og Sverige har systemer for rammeavtaler og kjøp av enkelttjenester, Danmark har system med driftsavtaler og også offentlig-privat partnerskap, mens Norge og Sverige har hybride foretaksmodeller med offentlig eide aksjeselskaper. Det er imidlertid kun anbudskonkurranser, rammeverksavtaler, driftsavtaler og hybride foretaksmodeller som benyttes innenfor barnevern, men ulikt i de ulike landene.

Selv om både Sverige og Danmark har systemer for brukervalg, gjør egenskaper ved barnevernet som tjeneste at dette ikke benyttes der. Wiklund (2011) karakteriserer individ- og familieomsorgen som en atypisk velferdstjeneste, noe som også påvirker hvordan private aktører generelt brukes i barnevernet. Begrunnelsen for å karakterisere barnevernstjenesten som atypisk stammer både fra at behovsprøvingen, som defineres som myndighetsutøvelse og dermed utenfor rekkevidden til private aktører, utgjør en stor del av oppgavene, og fra at barnevernet er en velferdstjeneste som berører en liten del av befolkningen. Målgruppen er i all hovedsak økonomisk og sosialt ressursvake personer, hvis valgfrihet er begrenset. Som vi skal se, påvirker dette hvordan private aktører inkluderes i markedet for barnevernstjenester.

Anbudskonkurranser og brukervalg regnes som hovedmodellene innenfor velferdstjenestene generelt, men Hartman (2011a) identifiserer en tredje, som hun omtaler som «kjøp av tjenester», som kjennetegner individ- og familieomsorgen i Sverige. Denne modellen kjennetegnes av at kommunen kjøper enkeltplasser fra en privat tjenesteprodusent, det være seg ideell eller kommersiell, ofte i form av en institusjon eller et hjem. Disse kjøpene er som regel regulert av rammeavtaler, som tildeles etter konkurranse (Hartman, 2011a).

Selv om barnevern i Danmark er kjennetegnet ved stort innslag av private ideelle aktører, skiller området seg fra de øvrige velferdstjenestene. Det har tradisjonelt ikke vært anbudsprosesser og tjenesteutsetting innenfor dette området, men den nye loven om offentlige anskaffelser av 2016 åpner i større grad for å kunne gjøre dette også innenfor det spesialiserte sosialområdet dersom tjenesten er av en viss størrelse. Det har imidlertid vært stor skepsis i Danmark til bruk av anbud på dette området. Området for utsatte barn og unge har heller ikke hatt fritt brukervalg. Som nevnt innledningsvis er barnevernstjenestene en atypisk velferdstjeneste og er dermed, ifølge Wiklund (2011), lite egnet for slike valgfrihetssystemer. Målgruppen er i all hovedsak økonomisk og sosialt ressursvake personer, og deres valgfrihet er begrenset av at de ofte ikke ønsker å omfattes av denne velferdstjenesten i utgangspunktet (Wiklund, 2011). Bruken av tvang, som ved institusjonsplasseringer, begrenser altså brukernes muligheter for både *exit*, det vil si å avstå fra å kjøpe tjenesten, og *voice*, det vil si uttrykke misnøye med tjenesten. Sist og kanskje ikke minst er det heller ikke enkelt å si hvem som i realiteten er brukeren og står for etterspørselen av barnevernstjenester. Det er i stor grad den kommunale saksbehandleren som foretar valg av leverandør, og ikke brukeren, og bruker kan være både barnet/ungdommen som blir plassert utenfor hjemmet, og foreldrene som blir fratatt omsorgen for barnet.

I Danmark involverer den enkelte kommune hovedsakelig private aktører gjennom driftsavtaler og kjøp av enkeltplasser. Driftsavtaler innebærer en formalisert og nedskrevet avtale om drift og er inngått mellom kommunen og en privat eid institusjon. Produksjonen av tjenesten overdras til denne private institusjonen, men ansvaret for kvalitet og budsjett påhviler kommunen, som også dekker tomme plasser under avtalens levetid. Godkjente private tilbud og aktører blir tilgjengeliggjort for kommunale saksbehandlere i den såkalte Tilbudsportalen som ble etablert i forbindelse med kommunalreformen av 2007. Tilbudsportalens formål er å sikre sammenlignbare og transparente opplysninger om de registrerte tilbudene og aktørene, å styrke kommunenes grunnlag for å foreta valg og å sikre så like konkurransevilkår som mulig. Portalen fungerer også understøttende for tilsynsmyndighetene.

Markedet for barnevernstjenester i dag

Som nevnt er bruken av private aktører forholdsvis utbredt på området for utsatte barn og unge. I 2014 ble 37 prosent av de kommunale utgiftene på området brukt på private plasseringer utenfor hjemmet (Quartz mfl. 2014). Dette varierer imidlertid mellom kommunene. På landsbasis går 49 prosent av de samlede utgiftene knyttet til plasseringer utenfor hjemmet til eksterne kjøp fra andre kommuner, regioner eller private aktører, hvorav 25 prosent av de samlede utgiftene til eksterne kjøp er til private aktører (Krahn & Lemvigh 2017). Undersøkelser viser at den mest presise betegnelsen er «en markedsliknende organisering» av området for utsatte barn og unge, hvor private aktører tilbyr tjenester i fri konkurranse, men hvor kommunenes tidligere erfaringer med og relasjoner til tilbyderne er det utslagsgivende for valg av tilbyder, snarere enn fri konkurranse.

Området for utsatte barn og unge har de senere årene utviklet seg i retning av en bredere og mer variert tilbudsvifte av institusjoner og plasseringsmuligheter. I forbindelse med Barnets Reform ble det fra 2011 mulig å etablere og anvende kommunale fosterfamilier som et supplement til ordinære fosterfamilier. Disse kommunale fosterfamilier er kjennetegnet av en «profesjonalisering» ved at de tilbys et årlig etterutdanningsforløp, en intensivert kommunal veiledning og inngår i et tettere samarbeid med andre profesjonelle. Disse familiene kan dermed påta seg mer krevende oppgaver, og de kan fungere som et alternativ til institusjonsplasseringer. Siden 2011 har antallet barn og unge som er plassert i slike kommunale fosterfamilier, økt fra rundt 150 til rundt 400.

Hvis vi vender blikket til Sverige, ble markedet for barnevernstjenester fullt formalisert med *lag om offentlig opphandling* (LOU 1992: 1528). Anskaffelsesprosesser i henhold til LOU har i hovedsak vært knyttet til institusjonstilbudet, og i tråd med regelverket vil innkjøpsansvarlig i anskaffelsesprosessen formulere krav, inkludert til kvalitet, og også vektlegging av pris opp mot disse. Ved inngåelse av rammeavtaler for private aktører vil disse spesifisere kostnader, hvilke tjenester som skal leveres, og kvalitetskrav.

Höjer og Forkby (2011) karakteriserer det svenske markedet for barnevernsinstitusjoner som «tynt» i den forstand at det er relativt få kjøpere og selgere av institusjonsplasser. Dette medfører at både pris, kvantitet og kvalitet i liten utstrekning blir bestemt gjennom konkurranse, men snarere av maktrelasjonene de ulike aktørene imellom (Meagher et al., 2016). Som en konsekvens av et begrenset tilpasset tilbud og økt etterspørsel utviklet det seg, ifølge Meagher et al. (2016), et høyst profitabelt nasjonalt «spot-marked» som leverer barnevernstjenester umiddelbart ved behov. Tjenesten har med andre ord gjennomgått en endring fra å være en regionalt koordinert offentlig sosialtjeneste til dette «spot-markedet» som i økende grad er dominert av store konserner. Kommunene ble i samme prosess kjøpere av institusjonsplasser til enkeltbarn/-ungdom fra private leverandører, istedenfor som tidligere å plassere vedkommende på en offentlig institusjon. Siden mange institusjonsplasseringer gjøres i nødsituasjoner og i dette «spot-markedet», blir ofte de lokale myndighetene «pris-mottakere» snarere enn «pris-settere» (Meagher et al., 2016). Dette gjorde at flere entreprenører har sett sitt snitt til å tjene penger i barnevernet.

Wiklund (2011) argumenterer dermed for å se nærmere på hvordan offentlige anskaffelser gjøres, og på hvordan avtaler inngås mellom kommuner og private aktører. For eksempel påpeker han at mange kommuner ofte omgår rammeavtalene ved å gjøre direktekjøp i «spot-markedet», om de i det hele tatt anvender ordningen med rammeavtaler. Slike innkjøp kan være kostnadsdrivende fordi private aktører kan utnytte asymmetrisk informasjon til sin fordel ved prissetting (Wiklund, 2011).

Wiklund (2011) påpeker også at det å inngå rammeavtaler med private aktører krever omfattende bestillerkompetanse i kommunene, ikke minst fordi individ- og familieomsorgen i aller høyeste grad er avhengig av betydelige individuelle tilpasninger og variasjoner, som vanskeliggjør å nedfelle kravspesifikasjoner i generelle avtaler. Behovet for å gi slike tilpassede tilbud til hvert enkelt barn ble av informantene i Höjer og Forkbys (2011) studie trukket fram som en viktig utløsende faktor for at flere barnevernsledere gikk utenom anskaffelsesregimet og rammeavtalene, fordi barnet krevde spesifikk kompetanse eller tiltak.

Det har ifølge Erlandsson et al. (2013) også vært omfattende diskusjoner i Sverige angående om offentlige og private tilbydere av velferdstjenester konkurrerer på likt grunnlag. Det har blant annet blitt argumentert med at offentlige tilbydere ikke deltar på likt grunnlag, fordi private tjenesteleverandører har mulighet til å tilby «pakker» av tilleggstjenester finansiert av brukeren selv, noe det er begrenset mulighet for hos de offentlige tilbyderne grunnet konkurransereguleringen (Erlandsson et al., 2013, Szebehely, 2011). Ifølge tall fra Konkurrentverket fra 2013 tilbød 70 prosent av de private tjenesteleverandørene slike tilleggstjenester i hjemmetjenesten (Erlandsson et al., 2013). Brukerne tilbys også såkalte åpne sammenligninger, som er informasjon på nett hvor de ulike aktørene sammenlignes på utvalgte parametre. I Danmark har man forsøkt å løse dette gjennom å åpne for at også offentlige leverandører, inkludert kommunene, kan tilby tilleggssytelser.

Som i Danmark har det også i Sverige skjedd endringer i skjæringspunktet mellom fosterhjem og institusjon. *Socialtjänstlagen* åpnet for at semiprofesjonelle fosterhjem med flere barn/ungdom etter loven kunne defineres som institusjoner (Meagher et al., 2016). Flere fosterhjem ble slik sett omdefinert, men 1980-tallet så også opprettelsen av nye små «familielignende» kommersielle selskaper, ofte av tidligere kommunalt ansatte i barnevernet eller sosialarbeidere (Meagher et al., 2016). På grunn av denne bakgrunnen omtales entreprenørene her som «insidere». Meagher et al. (2016) velger å omtale disse virksomhetene som en hybrid mellom fosterhjem og barnevernsinstitusjoner og anslår at disse hybridene i 1995 utgjorde rundt én tredjedel av alle institusjonene. Veksten forklares med de relativt små investeringene som trengtes for å opprette selskapene, siden eierne selv ofte hadde bolig i samme bygg. Selv om entreprenørene var «insidere» og tilbudet baserte seg på det «familienære», innførte likevel disse hybridene en markedslogikk som senere kom til å få rotfeste og bre om seg. Det kan argumenteres for at tilbudet nå er et kontinuum fra ordinære fosterhjem, via disse semiprofesjonelle fosterhjemmene til Hem for Vård och Boende (HVB), der status som HVB avhenger av om omsorgspersonene er definert som arbeidstakere. HVB er også en virksomhet hvor barn/unge plasseres for omsorg eller behandling, der HVB-hjemmene selger omsorg per døgn til sosialtjenesten (Sallnäs, 2005). Likevel finner Sallnäs (2005) ingen tilsvarende tendens som for barnevernsinstitusjonene til konsentrasjon og dominans blant et fåtall nasjonale aktører, men snarere at bildet er av et fragmentert felt med mange små, frittstående virksomheter. På HVB-feltet innebærer hovedtyngden av «privatiseringen» nyetableringer hvor tidligere offentlig ansatte har startet egen virksomhet eller tar seg jobb i nyetablert privat virksomhet, snarere enn en politisk planlagt overføring av eierskap fra det offentlige til det private (Sallnäs, 2005). Hovedmotivasjonen er, ifølge informantene i Sallnäs (2005), profesjonell entreprenørånd, det vil si basert på et ønske om å tilby tjenester som i dag ikke finnes, misnøye med det offentlige tilbudet og/eller et ønske om å øke den profesjonelle innflytelsen over arbeidet gjennom å være selvstendig.

Mens det danske barnevernet er kjennetegnet av mange og små aktører, er tendensen i Sverige i retning av et fragmentert marked med høy omsetning av virksomheter

i kombinasjon med tydelige oligopol-tendenser (Szebehely 2011). *Välfärdsutredningen* påpeker en konsentrasjon av eierskap i Sverige på 2000-tallet, hvor mindre aktører blir kjøpt opp av større nasjonale konserner som driver virksomhet på tvers av kommuner og regioner. Ifølge Erlandsson et al. (2013) er dette fordi anskaffelsesprosessen i åpne anbudskonkurranser er så omfattende og krevende at det favoriserer store aktører. Mens disse store aktørene leverer velferdstjenester over hele landet, forholder de små foretakene seg først og fremst til lokale markeder. Konsentrasjon av eierskap gjennom oppkjøp og forekomst av store foretak varierer imidlertid mellom de ulike velferdstjenestene, og hjemmetjenesten er, for eksempel, preget av et veldig lokalt marked med små, kommersielle aktører. Ifølge SOU 2016: 78 gikk altså flesteparten av kommunens og landstingenes kjøp av velferdstjenester til store foretak. Én tittel av foretakene sto for drøyt tre fjerdedeler av kommunens og landstingenes utgifter til private velferdstjenester.

4.2 Bruk av private aktører i barnevernet

I Sverige skjedde etableringen og utviklingen av et marked for barnevernsinstitusjoner samtidig med kommersialiseringen av velferdstjenester for øvrig, det vil si på 1980-tallet, med den nye *socialtjänstlagen* som endret grensedragningen mellom offentlig og privat sektor (Sallnäs, 2005). På dette tidspunktet var mindre enn 10 prosent av institusjonene privat eide, og blant disse var det utelukkende ideelle aktører (Meagher et al., 2016), men allerede i 1989 utgjorde kommersielle aktører nesten halvparten av alle institusjonsplassene (Meagher et al., 2016).

Ifølge Meagher et al. (2016) har markedet for barnevernsinstitusjoner i Sverige gjennomgått tre faser, fra (1) små og lokale familieselskaper, via (2) mellomstore selskaper med vekt på profesjonalisering til (3) store konsern. Meagher et al. (2016) finner gode forretningsmessige argumenter for å tilby et mangfold av mer eller mindre spesialiserte tjenester. Ved å levere flere tjenester til kommunen eller enkeltindivid kan virksomhetene redusere sårbarheten. Med økende konkurranse svarte mange av de private aktørene med nettopp slik spesialisering og økt mangfold, hvor de rettet tilbudet mot visse markedssegmenter. Det kan hevdes at konkurransen dermed ble redusert fordi den ble begrenset til aktører med samme målgruppe eller samme tilnærming til det profesjonelle arbeidet (Meagher et al., 2016). I denne fasen overtok mellomstore bedrifter med flere avdelinger og et bredere tjenestetilbud (Meagher et al., 2016).

På samme tid begynte de kommersielle aktørene å vokse, og den siste fasen Meagher et al. (2016) identifiserer, innebar en økt konsentrasjon rundt færre private aktører. Dette skjedde blant annet gjennom oppkjøp, men det ble også etablert nye institusjoner. Store institusjoner ble mer levedyktige og fikk konkurransefordeler, fordi selv én ledig plass ved en liten institusjon kan være utslagsgivende for om virksomheten kan opprettholdes.

Det offentlige barnevernet har også gjennomgått endringer i Sverige, blant annet gjennom opprettelsen av kommunale selskaper, eid av flere kommuner i samarbeid, i en reregionaliseringsprosess fra 1990-tallet og fram til i dag. Disse selskapene tilbyr et sett av barnevernstjenester til flere kommuner, og de tar betalt fra kommunene per institusjonsplass de leverer (Meagher et al., 2016). Meagher et al. (2016) velger å omtale også disse som en hybrid, i dette tilfellet mellom kommersiell og offentlig. Det er ikke obligatorisk for eierkommunene å benytte seg av disse kommunale selskapene, og de har så langt ikke antatt en stor rolle med om lag 5 prosent av institusjonsplassene (Meagher et al., 2016).

Som nevnt over har det vært en kraftig vekst i kommersielle barnevernsinstitusjoner de siste 30 årene, fra 0 til 70 prosent, og disse har nå fått en sentral plass i det voksende markedet (Meagher et al., 2016). Ifølge Höjer og Forkby (2011) hadde 62 prosent av svenske kommuner i 2006 inngått rammeavtaler innenfor barnevernstjenestene, og ved inngangen på det nye årtuset var kommersielle aktørers andel på nesten 70 prosent av institusjonsplassene (Meagher et al., 2016).

Kommersielle aktører sto, som nevnt, tidlig på 2000-tallet for hele 70–80 prosent av det totale antallet institusjonsplasser i Sverige (Meagher et al., 2016). I 2006 økte imidlertid for første gang siden 1980-tallet andelen offentlige institusjonsplasser. I 2014 var andelen oppe i rundt 50 prosent, men dette skyldtes hovedsakelig at institusjonsplasser også ble tildelt unge asylsøkere og flyktninger. Konsentrasjonen i privat sektor kan illustreres ved å se på de fem største konsernene som står for om lag to tredjedeler av institusjonene. Alle fem har diversifisert og tilbyr dermed en rekke tjenester i tillegg til institusjonsplasser, inkludert undersøkelser, fosterhjem og diverse støttetjenester (Meagher et al., 2016). Ifølge Meagher et al. (2016) har veksten vært rask, og mye av den kan tilskrives at konsernene har kjøpt opp de tidligere mellomstore institusjonene.

Når det gjelder kommersialisering og/eller bruk av private aktører i det svenske barnevernet, og eventuelle konsekvenser av dette, foreligger det få forskningsbidrag, og de som finnes, er orientert mot kartlegging og ikke mot å forklare endringer i markedsandeler (Meagher et al., 2016, Sallnäs, 2005, Wiklund, 2011). Økningen i ansatte innenfor kommersielt barnevern som ble observert på 1990-tallet, kan se ut til å ha stabilisert seg relativt til offentlig sektor (Wiklund 2011). Fra 2008 ser vi at det kommer en ny aktør på banen, nemlig offentlig eide aksjeselskaper. Ifølge Wiklund (2011) kom offentlig eide aksjeselskaper på banen da ansvaret for barnevernsinstitusjonene ble overført fra landstingene til kommunene, noe som skjedde samtidig med at feltet ble åpnet for private aktører i forbindelse med reformene av sosialtjenestene. Enkelte av disse selskapene oppsto i form av interkommunalt samarbeid (Wiklund 2011). Tabell 4.1 gir en mer detaljert framstilling av fordelingen av ansatte mellom de ulike driftsformene slik den var i 2010:

Tabell 4.1 Andel ansatte i virksomheter med ulik driftsform innen individ- og familieomsorgen i 2010 (fra Wiklund 2011:126).

	Ideelle	Kommersielle	Offentlig eide aksjeselskaper	Totalt alternativ til offentlig drift
Barne- og ungdomsomsorg				
Institusjon	10,9 %	39,1 %	4,3 %	54,3 %
Øvrige barnevernstjenester	2,9 %	18,6 %	2,2 %	23,7 %
Totalt	9,3 %	35,1 %	3,9 %	48,3 %

Som vi ser av tabellen, er det i Sverige et svært lite innslag av ideelle aktører og av stiftelser. Ifølge Dellgran and Höjer (2005) og Erlandsson et al. (2013) er ideelle aktører og frivillig sektor mye viktigere for velferdstjenestene i Europa for øvrig enn det de er i Sverige. Dette gjelder også sammenlignet med øvrige land i Norden, hvor forekomsten av ideelle aktører er større i de andre nordiske landene enn i Sverige (SOU 2016: 78). Som vi husker, var ideelle aktører i Sverige viktige før utviklingen av velferdsstaten, men ble nærmest borte gjennom det i praksis påfølgende offentlige monopol. Da det igjen ble åpnet for private aktører i det svenske barnevernet, ble de

kommersielle virksomhetene trukket fram som best egnet og mest i tråd med markedsorienteringen i reformene av offentlig sektor (Erlandsson et al., 2013). Ifølge både Erlandsson et al. (2013) og *Välfärdsutredningen* (SOU 2016: 78) kan så å si hele veksten i privat virksomhet også tilskrives kommersielle, og ikke ideelle, aktører. Det framgår av *Välfärdsutredningen* at andelen velferdstjenester som utøves av ideelle aktører, har vært noenlunde konstant siden 1980-tallet.

Som nevnt står det danske barnevernet i kontrast til det svenske ved å være kjenetegnet av mange og relativt små aktører, hvor mer enn halvparten er private, og en stor andel av disse er også ideelle. I Danmark finner man ideelle aktører blant fond og selveide institusjoner. Disse blir av kommunene regnet som en velegnet aktør innenfor barnevernstjenestene fordi de ikke er profittdrevet, men evner å tenke nytt og skape innovasjon. Kommunene etterspør også deres kontakt med brukerne og løsningsorientering. På den andre siden har det vært en viss diskusjon knyttet til deres rolle med hensyn til å kunne fungere profesjonelt og dermed kunne overta kommunale oppgaver. I 2013 var det 527 plasseringssteder for utsatte barn og unge, og av disse var 62 prosent private leverandører og 38 prosent kommunale døgninstitusjoner. I november 2018 hadde antallet plasseringssteder økt til 654, fordelt på 72 prosent i privat regi og 28 prosent i offentlig. Blant de private aktørene var 73 prosent fond og selveide institusjoner.²⁴ De selveide institusjonene plasserer seg egentlig juridisk mellom offentlig og privat, siden ledelse er plassert hos bestyrer for institusjonen, som ivaretar institusjonens uttrykte formål, mens de i kraft av driftsavtalen underlegges kontroll og styring i nesten like stort omfang som kommunenes egne institusjoner. De oppfattes dermed av mange som kommunale selv om de i realiteten er private.

Selv om det formelt sett er mulig å konkurranseutsette daginstitusjoner innenfor området for utsatte barn og unge i Danmark, har dette stort sett ikke vært benyttet. Bakgrunnen for dette er hovedsakelig at det ikke har vært økonomisk fordelaktig for private aktører på dette markedet, men endringer i regelverket i 2017 har endret på dette.

4.3 Lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår

Det er gjennomført lite forskning der effektene av privatisering og konkurranseutsetting i Skandinavia generelt er studert. Og særlig er det få bidrag som har undersøkt om og hvordan konkurranseutsetting påvirker arbeidstakernes lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår. Det er imidlertid bekymringer knyttet til både tjenestenes kvalitet, lønns- og arbeidsvilkår i lys av bemanningstetthet og effektene det kan ha på sosial ulikhet dersom det skjer en spesialisering og aktørene velger å henvende seg til grupper med ulik sosioøkonomisk bakgrunn. Forskningen som faktisk foreligger på feltet, viser imidlertid ingen entydige konsekvenser. I Sverige ble det, ifølge SOU 2016: 78, argumentert med at reformene av offentlig sektor i retning av kommersialisering kom til å forbedre arbeidsvilkårene, fordi det kom til å bli kamp om arbeidskraft, og fordi arbeidstakere kom til å friere kunne velge under hvilke arbeidsgivere og vilkår de helst ville jobbe.

Generelt framgår det av forskningen som har vært foretatt, at de økonomiske besparelsene, om noen, er avtakende over tid (Se blant annet Hartman, 2011b, Sivesind, 2018). Få studier undersøker konsekvenser for kvalitet, noe som henger sammen med at kvalitet er et flerdimensjonalt og vanskelig målbart begrep. Forskning fra Sverige

²⁴ Tall hentet ut fra Tilbudsportalen.

tyder imidlertid på at private aktører er bedre på såkalt prosessuell kvalitet, spesielt med sikte på å involvere brukerne i utformingen og gjennomføringen av tjenesten, mens offentlige aktører er bedre på strukturell kvalitet knyttet til høyere personaltetthet, færre timelønnsansatte og bedre boenheter. Sistnevnte kan antas å ha en påvirkning på lønns- og arbeidsvilkår. En tilsvarende undersøkelse i Danmark fant ingen systematiske kvalitetsforskjeller mellom offentlig og privat sektor.

Det er altså ikke gjort selvstendige undersøkelser på lønns- og arbeidsvilkår. Det er imidlertid indikasjoner på at lønns- og arbeidsvilkår til en viss grad forringes ved konkurranseutsetting, selv om dette bildet ikke er entydig. I Sverige blir arbeidsvilkår indirekte berørt i den offisielle statistikken, men kun i den utstrekning disse berører strukturkvaliteten (Erlandsson et al., 2013). Ifølge Erlandsson et al. (2013) er det rimelig å anta at lav personaltetthet gir økt stress og belastning, og at en høy andel timelønnsansatte tyder på usikre arbeidsforhold. Det danske barnevernet skiller seg ut her ved at det ikke anvendes anbudskonkurranser.

En vesentlig forskjell mellom Sverige og Danmark på den ene siden og Norge på den andre er at tariffavtaledekningen i privat sektor er vesentlig større i Danmark og Sverige enn i Norge. Det betyr i praksis at tariffavtaler i langt større grad regulerer lønns- og pensjonsvilkår i disse to landene enn i Norge. Det kan også tillegges at man i mindre grad skifter tariffavtale når man beveger seg mellom offentlig og privat sektor i Danmark og Sverige. Dermed sikres likere lønns- og arbeidsvilkår mellom offentlig og privat sektor. Dette er som hovedregel ikke tilfelle i Norge. I tillegg er det slik at systemet med særskilte og homogene pensjonsvilkår for offentlig ansatte bare finnes i Norge og ikke i de to andre landene. Dermed er pensjonsvilkårene også likere i disse landene mellom offentlig og privat sektor. Samlet sett blir derfor ikke spørsmålet om ulike lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår så framtrædende i disse to landene som i Norge.

4.4 Oppsummering

- 1 Private aktører har historisk vært viktige innenfor velferdsområdet i alle de tre skandinaviske landene. Tidligere var dette ikke forbundet med konkurranseutsetting og markedsorientering, men snarere en pragmatisk løsning. Utbyggingen av velferdsstaten så en gradvis overtakelse av velferd i offentlig regi, før reformbølgen slo inn over offentlig sektor og private aktører igjen gjorde seg gjeldende. Innslaget av private aktører har i alle tre landene vokst siden 1990-tallet.
- 2 På tross av felles idealer knyttet til velferdsområdet og felles eksterne rammer, sånn som New Public Management og EU-direktiver, har de tre skandinaviske landene valgt ulike tilnærminger. Summen av ulike løsninger både før, under og etter byggingen av velferdsstaten gjør at de ulike landene har noe ulike metoder for å involvere private aktører i barnevernet. Dette tyder på nasjonalt og lokalt handlingsrom. Forskjellene kan oppsummeres som følger:
 - De skandinaviske landene har ulike styringssystemer og har valgt ulike styringsverktøy. Generelt benyttes anbudskonkurranser og tjenesteutsetting i henhold til EUs direktiv for offentlige anskaffelser innen velferdstjenestene i alle landene, men dette gjøres ikke i det danske barnevernet. Ingen av landene har fritt brukervalg innen barnevernstjenestene. Norge og Sverige har systemer for rammeavtaler, mens Danmark har et system med driftsavtaler. Det gjøres enkeltkjøp i alle tre landene, men spesielt i Sverige har det utviklet seg til et «spot-marked». Norge og Sverige har begge forekomst av hybride foretaksmodeller med offentlig eide aksjeselskaper, ofte i form av interkommunalt samarbeid.

- Det kan hevdes at Sverige er motpol til Danmark, hvor førstnevnte har mer «direktemarkeder» hvor kommersielle aktører konkurrerer, mens Danmark er mer preget av samarbeid mellom offentlig sektor og ideelle aktører.
 - Det har på denne bakgrunn oppstått ganske store variasjoner mellom Norge, Sverige og Danmark hva angår hvor stor andel av barnevernet som utføres av offentlige, ideelle og kommersielle aktører. Selv om fordelingen mellom offentlig og privat er noenlunde lik i de tre skandinaviske landene, er fordelingen mellom ideelle og kommersielle ulik. Mens Sverige har et stort innslag av kommersielle aktører og lite ideelle, har Danmark et stort innslag av ideelle aktører og få kommersielle. Norge havner i en mellomposisjon.
 - Det danske barnevernet står i kontrast til det svenske ved å være kjennetegnet av mange og relativt små aktører, mens det i Sverige er en tendens til få og store aktører.
- 3 Det ser ut til at det skjer en utvikling i gråsonene, både i skjæringspunktet mellom fosterhjem og institusjon, og dermed mellom omsorgspersonene som familie og arbeidstakere, og mellom offentlig og privat sektor, i form av offentlig eide selskaper etablert i interkommunalt samarbeid.
 - 4 Når det gjelder spørsmålet om hvordan lønns- og arbeidsvilkår påvirkes av privatisering, er det ikke gjort selvstendige undersøkelser av dette i de skandinaviske landene. Det er imidlertid indikasjoner på at lønns- og arbeidsvilkår til en viss grad forringes ved konkurranseutsetting, selv om dette bildet ikke er entydig.
 - 5 En vesentlig forskjell mellom Sverige og Danmark på den ene siden og Norge på den andre er at tariffdekningen i privat sektor er vesentlig større i Danmark og Sverige enn i Norge. Det kan også tillegges at man i mindre grad skifter tariffavtale når man beveger seg mellom offentlig og privat sektor i Danmark og Sverige.
 - 6 I tillegg er pensjon ulikt regulert, og systemet med særskilte og homogene pensjonsvilkår for offentlig ansatte finnes bare i Norge. På grunn av dette er også pensjonsvilkårene likere mellom offentlig og privat sektor i Sverige og Danmark.
 - 7 Samlet sett blir derfor ikke spørsmålet om ulike lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår så framtrepende i disse to landene som i Norge.

5 Omfang av offentlige, kommersielle og ideelle aktører

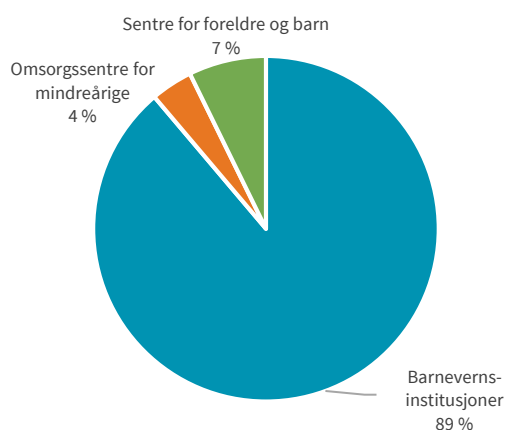
I dette kapitlet analyserer vi omfanget av offentlige, kommersielle²⁵ og ideelle aktører i barnevernet. For at vi senere skal kunne beregne konsekvensene av å innføre tiltak som kan bidra til å skape likere lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår, er det nødvendig å ha god oversikt over omfanget av ulike aktører innenfor de ulike områdene i barnevernet. I beregningene av tiltakenes virkning (kapittel 10) er antall årsverk den viktigste variabelen, men vi ser på flere ulike mål for omfang i dette kapitlet, herunder oppholdsøgn, plasser og årsverk.

Vi skiller mellom Oslo og resten av landet der det er mulig. I analysen har vi funnet det hensiktsmessig å etablere to begreper: «institusjonsområdet» og «barnevernstjenester»:

Institusjonsområdet²⁶ (slik vi har definert det her) består av

- barnevernsinstitusjoner
- omsorgssentre for mindreårige
- sentre for foreldre og barn

Figur 5.1 Oppholdsøgn i løpet av året på institusjonsområdet i 2018 i landet utenom Oslo.



Kilde: Bufdir

For disse tiltakstypene har SSB tilgjengelig statistikk over fordelingen mellom kommersielle («andre private» i statistikken), offentlige og ideelle aktører. Barnevernsinstitusjoner er som regel institusjoner for barn som er over 12 år, da yngre barn som oftest blir plassert i fosterhjem eller beredskapshjem. Som regel har barna kontakt og samvær med egen familie. Som figur 5.1 viser, utgjør barnevernsinstitusjoner nesten 90 prosent av institusjonsområdet.

Omsorgssentre for mindreårige er en lovfestet rettighet for enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger som venter på behandling av asylsøknaden.²⁷ Tilbudet gjelder fra barnet blir overført fra utlendingsmyndighetene, og til barnet blir bosatt i en kommune eller forlater landet.

²⁵ I datagrunnlaget (<https://www.ssb.no/barneverni>) (og dermed figurene våre) som brukes i de innledende deler av dette kapitlet, omtales det vi i teksten kaller kommersielle aktører, som andre private.

²⁶ Dataene er hentet fra Bufdir og SSB (<https://www.ssb.no/barneverni>).

²⁷ https://www.bufdir.no/Barnevern/enslige_mindrearige_asylsokere_og_flyktninger/Omsorgssentre/

Sentre for foreldre og barn gir støtte og veiledning til familier som har eller venter barn. Formålet er å styrke foreldreferdigheter og derigjennom gi barnet bedre utviklingsmuligheter. Familiene bor i leiligheter ved sentret i en begrenset periode. Det er barnevernstjenesten i kommunen som avgjør hvem som får tilbud om opphold.²⁸

Barnevernstjenester består av:

- fosterhjem
- hjelpetiltak i hjemmet

Barnevernstjenester, slik det er definert her, favner en lang rekke ulike tiltak.²⁹ På dette området har ikke SSB statistikk som er sammenlignbar med statistikken for institusjonsområdet. Vi bruker derfor data fra strukturstatistikken og Samfunnsøkonomisk analyses foretaks- og enhetsregister (SAFE). I tillegg har vi gjennomført en spørreundersøkelse for å danne oss et mer presist bilde av hvilken rolle kommersielle og ideelle aktører har innenfor det kommunale barnevernet, se kapittel 2.3.

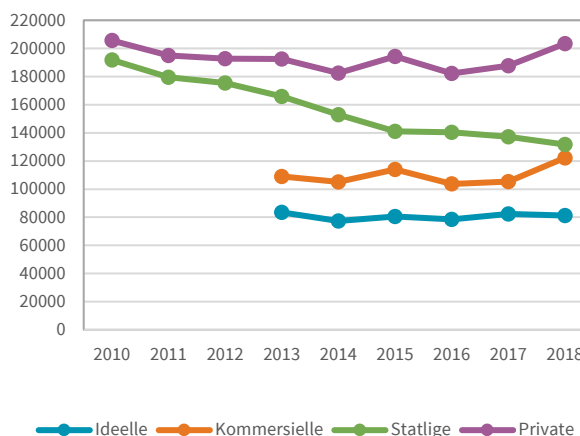
5.1 Barnevernsinstitusjoner

Barnevernsinstitusjoner drives av statsforvaltningen (Bufetat), ideelle organisasjoner, kommersielle aktører og Oslo kommune. Vi skiller mellom staten og Oslo kommune i noen av delene, men dersom vi skriver «offentlige», skal det leses som summen av staten og Oslo kommunes institusjoner.

I landet utenom Oslo har privat sektor hatt flere oppholdsøgn i barnevernsinstitusjonene enn staten har i årene 2010–2018, se figur 5.2. Antall oppholdsøgn gjennom året i statlige institusjoner i Norge utenom Oslo har falt kraftig fra 2010 til 2018, med om lag 31 prosent. Samtidig har antall oppholdsøgn holdt seg relativt stabilt i privat sektor, men antallet var markant høyere i kommersielle institusjoner i 2018 enn i 2017. De ideelle har hatt et ganske stabilt antall oppholdsøgn i årene 2013–2018.

Dataene viser altså at den samlede bruken av institusjonsplasser totalt sett har blitt redusert over tid, gjennom at statlige institusjoner har opplevd nedgang i aktiviteten. Privat sektor har ikke opplevd denne nedgangen og har om lag samme antall

Figur 5.2 Antall oppholdsøgn gjennom året i barnevernsinstitusjoner, landet utenom Oslo.



Kilde: Bufdir

²⁸ https://www.bufdir.no/Barnevern/Tiltak_i_barnevernet/Sentre_for_foreldre_og_barn/

²⁹ Barnevernet deles ofte inn i tre hovedtiltakstyper: institusjon, fosterhjem og hjelpetiltak i hjemmet. Hjelpetiltak i hjemmet og fosterhjem er slått sammen her fordi næringskoden som benyttes i analysen, ikke skiller mellom fosterhjem og hjelpetiltak i hjemmet, se nærmere beskrivelse senere i kapittelet.

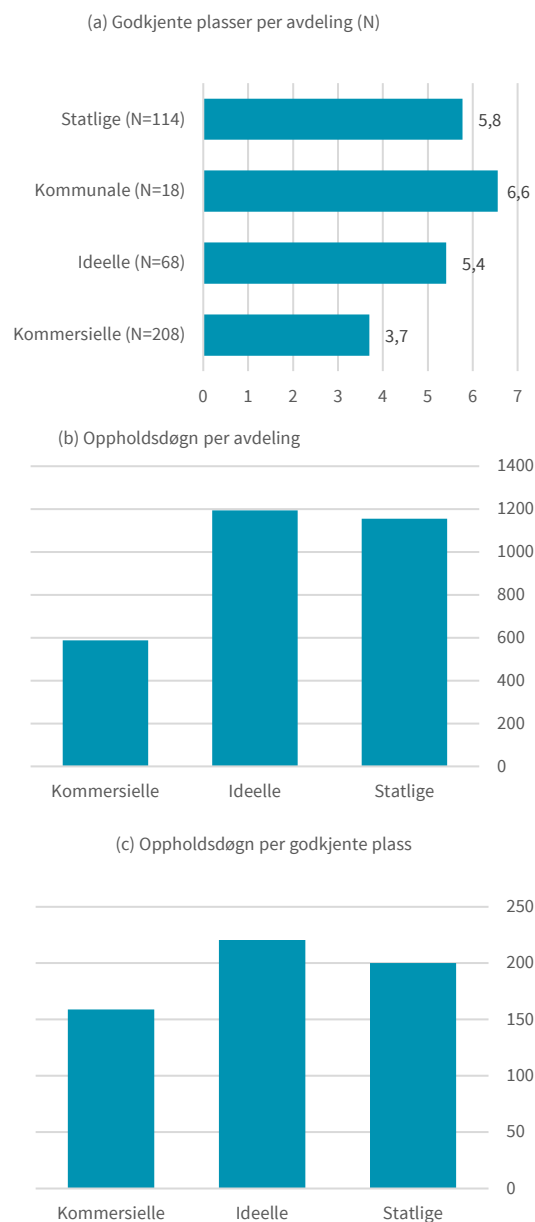
oppholdsdøgn i 2018 som i 2010. Dermed har aktiviteten i privat sektor økt andelsmessig, nærmere bestemt med om lag 10 prosentpoeng fra 2010 til 2018. Reduksjon i oppholdsdøgn totalt har vært i tråd med vedtatt politikk om å heller benytte fosterhjem eller hjelpetiltak i hjemmet (Backe-Hansen mfl. 2011).

I landet utenom Oslo hadde statlige institusjoner i 2018 om lag 39 prosent av oppholdsdøgnene, mens kommersielle institusjoner sto for ca. 36 prosent og ideelle for om lag 24 prosent av oppholdsdøgnene.

I Oslo hadde de kommersielle institusjonene flest oppholdsdøgn i 2017 med 47 prosent av totalen, mens Oslo kommune hadde 40 prosent, og de ideelle hadde kun 14 prosent av oppholdsdøgnene.³⁰ Fordelingen i Oslo er altså litt annerledes enn i landet for øvrig, med flere oppholdsdøgn i kommersielle institusjoner enn i de offentlige og andelsmessig en lavere andel oppholdsdøgn i ideelle institusjoner.

Ved å bruke listen over godkjente institusjoner i 2018 oversendt fra Bufdir kan vi telle antall godkjente plasser per avdeling³¹ innenfor hver eiertype, jamfør figur 5.3 (a). Merk at det er kun for kommunale institusjoner at data for Oslo er med, kommersielle og ideelle institusjoner i Oslo inngår ikke i datagrunnlaget. Dataene viser at statlige og ideelle institusjoner har relativt likt antall godkjente plasser per avdeling, men kommunale institusjoner har flest. Samtidig har kommersielle om lag 3,7 godkjente plasser per avdeling. Dette gjenspeiles også når vi deler antall oppholdsdager i 2018 på antall avdelinger i listen over godkjente institusjoner, som bekrefter at kommersielle institusjoner har svært små avdelinger sammenlignet med de andre eiertyperne, jamfør figur 5.3 (b), mens ideelle og offentlige institusjoner er relativt like i størrelse.

Figur 5.3 Barnevernsinstitusjoner, 2018.



Kilde: Bufdir

³⁰ Data om Oslo kommune er hentet fra SSB og inneholder derfor ikke observasjoner for 2018.

³¹ En institusjon består av én eller flere avdelinger.

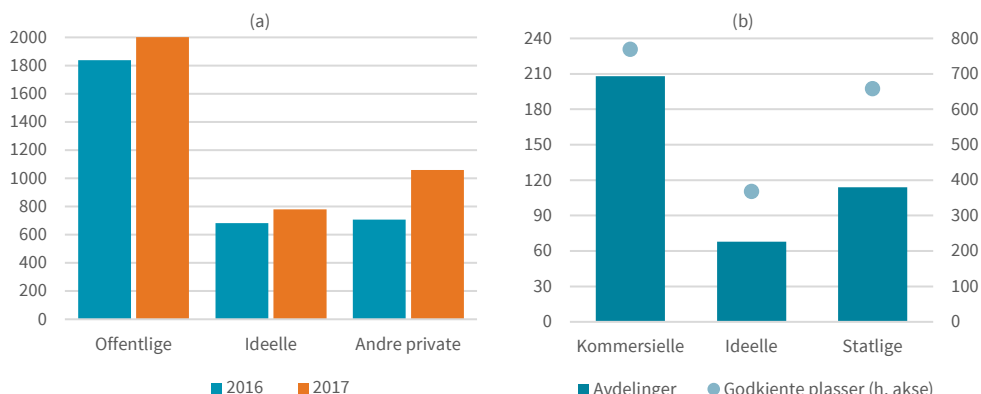
Når det gjelder oppholdsdøgn per plass i landet utenom Oslo, hadde statlige institusjoner 200 døgn per plass i 2017, jamfør figur 5.3 (c). Ideelle institusjoner hadde 221 oppholdsdøgn per plass i 2017, mens kommersielle hadde 159. Dataene tyder dermed på at de kommersielle institusjonene har relativt lavt belegg på de godkjente plassene sine i forhold til de to andre, men ifølge Bufdirs årsrapport for 2017 var gjennomsnittlig prosentbelegg på avtaler om faste plasser med private institusjoner mellom 96 og 98 prosent, mens prosentbelegget i statlige institusjoner var 79 prosent. Det er altså litt uklart hvorvidt kapasitetsutnyttelsen er stor eller lav i kommersielle institusjoner. Det var en reduksjon i antall oppholdsdøgn per godkjente plass fra 2016 til 2017 i både de kommersielle og de statlige institusjonene, noe som skyldtes en økning i antall godkjente plasser i 2017, mens oppholdsdøgnene falt i statlige institusjoner og vokste kun svakt i de kommersielle.

Private institusjoner kan, i større grad enn de statlige, justere aktivitetsnivået gjennom å bruke innleid arbeidskraft. Dette er nok noe av grunnen til at de kan operere med så lavt antall oppholdsdøgn per godkjente plass. Imidlertid har vi ikke data om omfanget av innleid arbeidskraft.

Årsverkstallene viser, i motsetning til data om oppholdsdøgn, at de statlige institusjonene er av et større omfang enn de kommersielle, med om lag 942 flere avtalte årsverk eksklusive lange fravær i statlige institusjoner i 2017 (totalt 2002), jf. figur 5.4 (a). Merk at vi her har brukt tall fra SSB for staten slik at dataene er sammenlignbare på tvers av eierformene. Ifølge Bufdir var antall utførte årsverk i statlige institusjoner i 2018 totalt 1691. I landet utenom Oslo hadde ideelle aktører 780 avtalte årsverk i 2017, mens kommersielle sto for 1060 avtalte årsverk. I statlige institusjoner var avtalte årsverk 8 prosent høyere i 2017 enn i 2016, mens tilsvarende for ideelle og kommersielle var henholdsvis 13 og 33 prosent. I Oslo hadde offentlig sektor 252 avtalte årsverk i 2017, mens kommersielle hadde 248 og ideelle aktører 81 avtalte årsverk.

Kommersielle institusjoner hadde flest godkjente plasser i 2018, både i Oslo og landet for øvrig, se figur 5.4 (b). Dataene viser at det også var mange flere kommersielle avdelinger enn statlige og ideelle. Altså har de kommersielle gjennomgående mindre avdelinger enn det offentlig sektor har, som allerede nevnt, med et gjennomsnitt for landet utenom Oslo på 3,7 godkjente plasser per avdeling i kommersielle institusjoner i 2018. Gjennomsnittlig antall godkjente plasser per avdeling i statlige institusjoner var 5,8 i 2018, mens det var 6,6 i kommunale institusjoner og 5,4 i ideelle institusjoner.

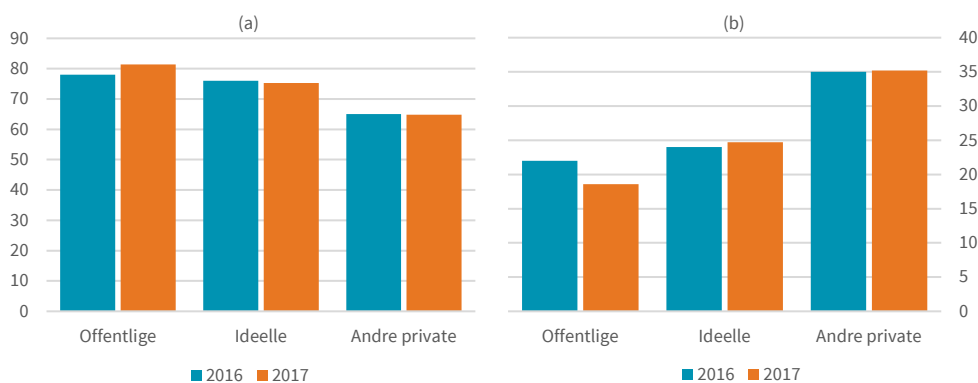
Figur 5.4 Avtalte årsverk (eksklusive lange fravær) i 2016 og 2017 i landet utenom Oslo (a) og antall godkjente avdelinger og plasser i 2018 (b) i barnevernsinstitusjoner i landet utenom Oslo.



Kilder: SSB, tabell 11650 og Liste over godkjente institusjoner (Bufdir)

Avtalte årsverk inkluderer verken overtid eller innleie av personell. Sistnevnte framgår i årsregnskap som kjøp av varer og tjenester, og i figur 5.5 ser man tydelig at dette varierer mellom aktørene. Ideelle aktører har lønnskostnader som andel av driftsutgifter lik 75 prosent, mens offentlige ligger om lag 5 prosentpoeng over dette. I kommersielle institusjoner er lønnskostnader som andel av driftsutgifter 65 prosent, altså klart lavere enn de andre to. Når lønnskostnader som andel av driftsutgifter varierer,

Figur 5.5 Lønnskostnader (a) og kjøp av varer og tjenester (b) som andel av driftsutgifter i 2016 og 2017 i barnevernsinstitusjoner.



Kilde: SSB, tabell 11651

vil også andelen kjøp av varer og tjenester variere mellom eiertyperne. Kommersielle aktører har 10 prosentpoeng høyere andel kjøp av varer og tjenester enn de ideelle og om lag 15 prosentpoeng høyere enn de offentlige.

Det er rimelig å legge til grunn at deler av forskjellene mellom eiertyperne når det gjelder lønnskostnadenes andel av driftsutgiftene, skyldes mer innleie av personell i kommersielle barnevernsinstitusjoner enn i de øvrige. Relativt høyere andel innleie av personell innebærer at de avtalte årsverkene ovenfor underdriver de kommersielles omfang og andel, som tall for oppholdsdager viser at er mye likere statens omfang

og andel enn det årsverkstallene tilsier. Samtidig vet vi, som vi viser i kapittel 8.1, at det er forskjeller i arbeidstidsordninger som innebærer forskjeller i antall arbeidstimer i året mellom eiertyperne. Forskjeller i både innleie av personell og arbeidstidsordninger mellom aktørene gjør altså at antall årsverk (som ikke tar hensyn til arbeidstidsordninger) er et dårligere mål på aktiviteten i institusjonene enn antall oppholdsdager. Antall årsverk per oppholdsdøgn i offentlige institusjoner var 0,01425 i 2017, mens samme andel var 0,01 i kommersielle institusjoner samme år, det vil si om lag 30 prosent lavere. Men som skrevet over innebærer omfanget av innleid personell og ulike arbeidstidsordninger at bemanningstettheten ikke kan sies å ha vært 30 prosent lavere i kommersielle institusjoner.

De to ovenstående avsnittene motiverer en enkel regneøvelse (se fotnote for utregning):³² La oss anta at kommersielle og offentlige institusjoner i prinsippet burde hatt like mye kjøp av varer og tjenester per oppholdsdøgn. Ved å sette denne størrelsen blant de kommersielle lik den i offentlig sektor «frigjøres» dermed midler som man kan tenke seg kunne blitt overført til lønnskostnader i de kommersielle institusjonene i form av faste ansettelser. Ved å bruke lønnskostnader per avtalte årsverk for 2017 kan vi beregne hvor mange årsverk disse midlene kunne finansiert. Resultatet av utregningen blir at antall årsverk per oppholdsdøgn i kommersielle institusjoner kunne vært likere enn det faktisk var, men fortsatt er det stor forskjell mellom offentlig sektor og de kommersielle. Økningen i antall årsverk i kommersielle institusjoner i denne beregningen er 137.

Vi kan imidlertid gjøre en ny utregning: Ved å ta hensyn til forskjellene i arbeidstid (dokumentert i kapittel 8.1) kan vi gjøre årsverkstallene sammenlignbare mellom offentlige og kommersielle institusjoner. Dette innebærer å justere opp årsverkstallene hos de kommersielle aktørene, siden de ansatte der jobber mer i gjennomsnitt i løpet av et år enn de ansatte i offentlige institusjoner som følge av ulik bruk og omfang av turnusordninger. Når vi gjør dette, i forlengelse av forrige utregning, finner vi at antall årsverk per oppholdsdøgn blir om lag 20 prosent høyere enn i offentlige institusjoner i 2017. Økningen i antall årsverk i kommersielle institusjoner i denne (andre) delen av regneøvelsen er 795. Hvis vi kun justerer antall årsverk med forskjellene i arbeidstid, blir antall årsverk per oppholdsdøgn om lag 13 prosent høyere enn i offentlige institusjoner i 2017. Merk at antall årsverk i kommersielle institusjoner etter en slik justering reflekterer faktisk arbeidsinnsats/-tid, ikke antall ansatte.

Vår todelte regneøvelse forteller oss følgende: Forskjellen i antall avtalte årsverk per oppholdsdøgn kan i stor grad forklares med forskjellen i arbeidstid som følger av forskjellen i turnusordning, siden den andre delen av regneøvelsen innebærer en

³² Utregningen tar utgangspunkt i data fra 2017 og inkluderer data for Oslo kommune.

Første del: Å sette kjøp av varer og tjenester per oppholdsdøgn i kommersielle institusjoner lik det som var i offentlige institusjoner, «frigjør» 282 millioner kroner som ble brukt til kjøp av varer og tjenester i kommersielle institusjoner. Lønnskostnader per årsverk i kommersielle institusjoner var 0,68 millioner kroner i 2017, noe som betyr at de 282 millioner kronene kunne finansiert om lag 137 årsverk.

Andre del: Ved å benytte data omtalt i kapittel 8 om arbeidstidsordningene i kommersielle og statlige institusjoner kan vi regne ut et vektet gjennomsnittlig antall døgn på jobb i året for arbeidstokken i institusjonene. Beregningen innebærer at et gjennomsnittsårsverk i kommersielle institusjoner inneholder 55 prosent flere døgn på jobb i året enn et gjennomsnittsårsverk i statlige institusjoner. Ved å oppjustere årsverkene i de kommersielle institusjonene med 55 prosent har vi generert et tall for antall årsverk som er korrigert for arbeidstid, det vil si at årsverkstallet stemmer bedre overens med faktisk arbeidsinnsats. Dette øker årsverkssummen i kommersielle institusjoner med 795 årsverk. Sum antall avtalte årsverk eksklusive lange fravær i kommersielle institusjoner i 2017 blir dermed $1308 + 137 + 795 = 2240$. Det faktiske årsverkstallet i offentlige institusjoner var 2254.

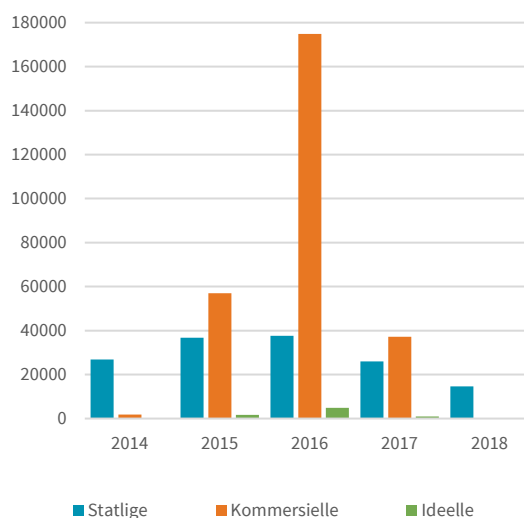
større økning i årsverk i kommersielle institusjoner enn den første. I tillegg har innleie av personell noe å si, men hvor mye er uklart, og det er ikke nødvendigvis slik at forskjellen mellom offentlige og kommersielle institusjoner når det gjelder kjøp av varer og tjenester som andel av driftsutgiftene, kun tilsvare utgiftene ved innleie av personell. Kjøp av varer og tjenester inneholder andre elementer som varierer mellom aktørene, som husleie og driftskostnader til vedlikehold av bygg.

5.2 Omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere

Barnevernet har ansvar for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år som plasseres på institusjoner kalt «omsorgssentre for mindreårige». En betydelig del av veksten blant de kommersielle aktørene på institusjonsområdet i 2015 og 2016 kan dermed forklares av flyktningestrømmen høsten 2015, som ledet til en økning i behovet for omsorgssentre.³³ Dette illustreres i figur 5.6, som viser at antall oppholds-døgn i kommersielle omsorgssentre vokste kraftig fra 2014 til 2016, før de falt til 2018. I 2018 var det kun 222 oppholds-døgn i kommersielle omsorgssentre og ingen oppholds-døgn i ideelle. På Bufdirs temasider kan det leses: «Bufdir har inngått rammeavtaler på 42 plasser i omsorgssentre drevet av private aktører. Per i dag er det ingen barn i disse omsorgssentrene.»³⁴

Det var altså de kommersielle aktørene som huset mesteparten av barn og unge som kom i flyktningestrømmen høsten 2015, og utviklingen i oppholds-døgn gjenspeiler dette. En kraftig nedgang i antall nye ankomster av enslige mindreårige asylsøkere og omplassering av de som bodde på de kommersielle omsorgssentrene, til kommunale institusjoner og boliger er årsaken til nedgangen fra 2016 til 2018.

Figur 5.6 Antall oppholds-døgn i løpet av året i omsorgssentre.



Kilde: Bufdir

³³ <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/flyktningstrom-ga-okt-aktivitet-i-omsorgssentrene-for-mindrearige>

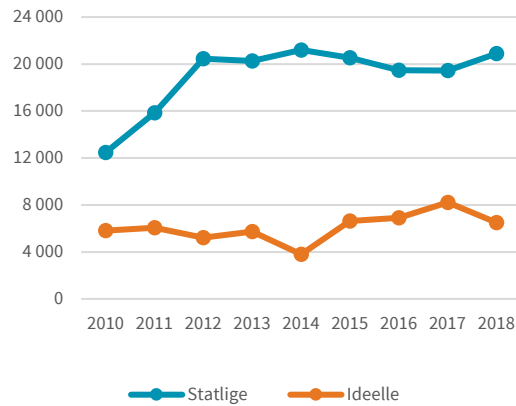
³⁴ https://bufdir.no/Barnevern/enslige_mindrearige_asylsokere_og_flyktninger/Omsorgssentre/

5.3 Sentre for foreldre og barn

Det finnes ingen kommersielle aktører innenfor institusjonstypen sentre for foreldre og barn, som følge av et bevisst valg fra statens side. Staten driver de fleste av disse sentrene, mens ideelle driver de resterende, noe som tilsvarer om lag 24 prosent av oppholdsdøgnene i sentre for foreldre og barn i landet utenom Oslo i 2018, se figur 5.7. Det var om lag tre ganger så mange oppholdsdøgn i statlige sentre som i ideelle i 2018. I Oslo er aktivitetsfordelingen relativt jevn mellom ideelle og kommunale sentre.

Over tid har fordelingen mellom ideelle og statlige sentre ligget relativt stabilt i landet utenom Oslo, etter en økning fra 2010 til 2012 i omfanget av statlige sentre.

Figur 5.7 Antall oppholdsdøgn i løpet av året i sentre for foreldre og barn. Landet utenom Oslo.



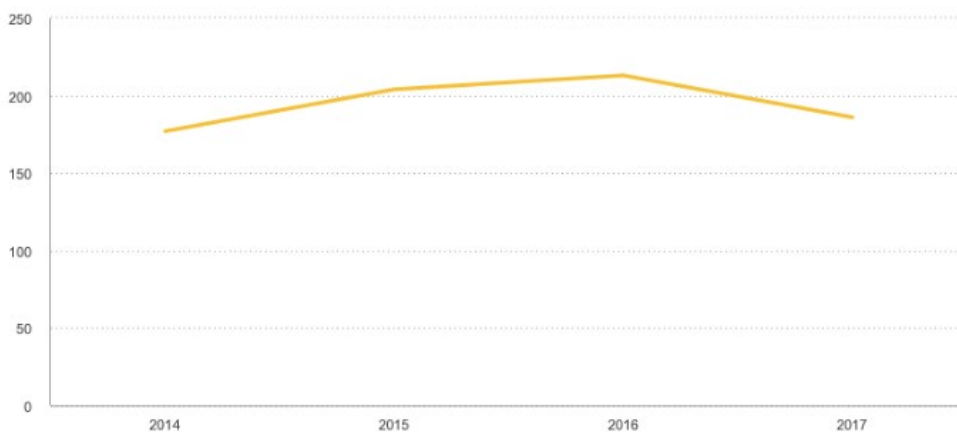
Kilde: Bufdir

5.4 Barnevernstjenester

Sammenlignbare data om barnevernstjenester (fosterhjem og hjelpetiltak etc.) framgår ikke i en egen statistikk i SSB, slik som for institusjonsområdet. Vi bruker derfor data oversendt fra Bufdir og fra deres årsrapporter for å vise omfanget av private på fosterhjemområdet, mens vi kun har data for statlige hjelpetiltak i hjemmet.

Bruken av fosterhjem har økt over tid, i tråd med vedtatt politikk om å heller benytte denne tiltaksformen enn barnevernsinstitusjoner (Backe-Hansen et al. 2011).

Figur 5.8 Antall oppholdsdager (i 1000) i private fosterhjem. 2014–2017.



Kilde: Bufdirs årsrapport 2017

På fosterhjemsområdet vokste antall oppholdsdager i private fosterhjem fra 2014 til 2016, før det ble redusert litt i 2017, jamfør figur 5.8. Ved utgangen av 2017 var 466 barn i fosterhjem tilknyttet private tiltak, mens 2263 var i fosterhjem med refusjon, 464 var i familiehjem og 441 i beredskapshjem. Altså var det nesten sju ganger så mange barn i statlige og kommunale fosterhjem som i private (seks ganger så mange dersom man regner oppholdsdager).

Ved å sammenstille statsforvaltningens utgifter etter formål rapportert i Bufdirs årsrapporter, kan man se på utviklingen i statens utgifter på fosterhjemsområdet. Fur 5.9 viser disse utgiftene i faste 2018-kroner. I 2017 var summen av statsforvaltningens utgifter på fosterhjemsområdet om lag 2,3 milliarder kroner, og fosterhjem tilknyttet private tiltak utgjorde 28 prosent av disse. Det framgår ikke av Bufdirs data hva fordelingen mellom kommersielle og ideelle er.

Vi har bestilt et uttrekk av antall årsverk fra strukturstatistikken for å se på strukturen i området vi har kalt barnevernstjenester (fosterhjem og hjelpetiltak i hjemmet). Disse dataene vises i figur 5.10.

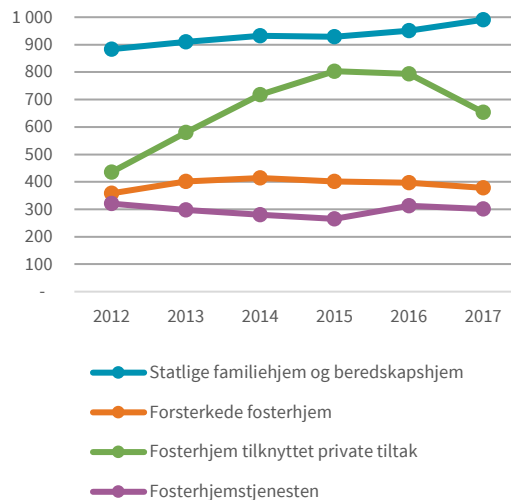
Kommunene har ansvar for barnevernet lokalt, herunder hjelpetiltak i hjemmet (ansvar alene) og fosterhjem (delt ansvar med Bufetat – se kapittel 3), og de har klart flest årsverk innen kategorien barnevernstjenester, jamfør figur 5.10. Statsforvaltningen er her Bufetat og utgjør den nest største arbeidsgiveren innen barnevernstjenester.

Ifølge Bufdir var det 524 statlige utførte årsverk tilknyttet rekruttering og veiledning av fosterhjem i 2018. Innenfor hjelpetiltak i hjemmet sysselsatte staten 152 årsverk i 2018. Bufetat har i utgangspunktet ikke ansvar for hjelpetiltak i hjemmet, men har likevel hatt en praksis med å bistå kommunene med såkalte evidensbaserte hjelpetiltak (parent management training – Oregon (PMTO) og multisystemisk terapi (MST).

De siste årene har kommersielle aktører («andre private» i figur 5.10) vokst kraftig og sysselsatte flere årsverk enn Bufetat i 2016, men litt færre i 2017. På grunnlag av statistikken er det ikke mulig å identifisere om de private årsverkene er knyttet til hjelpetiltak eller fosterhjem.

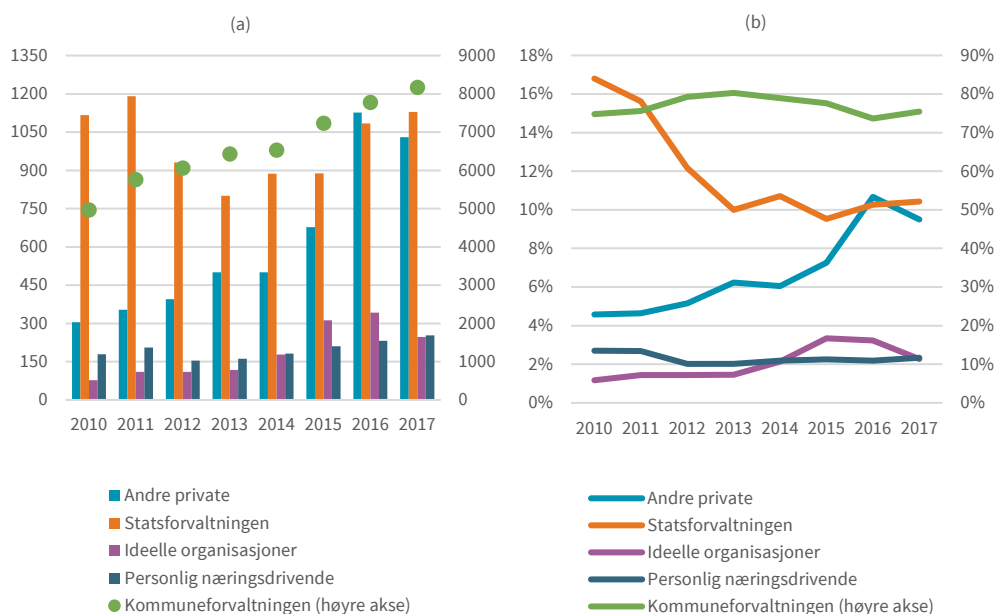
Andelsmessig har kommersielle vokst fra å utgjøre 4,5 prosent av årsverkene i barnevernstjenester i 2010 til å utgjøre 9,5 prosent i 2017, jamfør figur 5.10 (b). Ideelle organisasjoner har også vokst de siste årene, der Stiftelsen Fyrlykta (som driver med rekruttering og veiledning av fosterhjem samt hjelpetiltak i hjemmet) er den største aktøren og sto for mye av veksten. Personlig næringsdrivende står for om lag 250 årsverk innen barnevernstjenester i 2017, det vil si 2 prosent av årsverkene i denne tjenestesektoren.

Figur 5.9 Statsforvaltningens utgifter etter formål. Beløp i millioner kroner. Faste 2018-kroner.



Kilder: Bufdirs årsrapport 2014, 2016 og 2017

Figur 5.10 Antall årsverk i barnevernstjenester (a) og årsverksandeler for arbeidsgiverkategori (b).



Kilde: SSB, strukturstatistikk

5.5 Private aktører innenfor kommunalt barnevern

Sammenlignet med institusjonsområdet, der vi som vist i kapittel 5.1 har god oversikt over omfanget og fordelingen av private, offentlige og ideelle aktører, og der det også er forholdsvis godt kjent hvilke oppgaver de private aktørene utfører, er forholdene knyttet til den kommunale barnevernstjenesten langt mer uoversiktlige. På grunnlag av tilgjengelig statistikk er det ikke mulig å gi et presist anslag på omfanget av kommersielle og ideelle aktører innenfor det kommunale barnevernet.

Det er heller ikke mulig å identifisere *hvilke typer* hjelpetiltak i hjemmet de private aktørene er involvert i, og det framgår ikke hvor mange barnevernstjenester (som ofte består av flere samarbeidende kommuner) som har valgt å engasjere private aktører til å utføre tjenester innenfor det kommunale barnevernsområdet. I utgangspunktet skal det være mulig å hente ut tall på hvor mye penger kommunene bruker på private aktører, i KOSTRA, men som Toresen (2015) påpeker, er det en del usikkerhet knyttet til disse tallene. Særlig er det et problem at tallene ikke skiller mellom kjøp fra Bufetat og fra private aktører. Det betyr at utgiftene til kjøp av spesialiserte hjelpetiltak fra Bufetat³⁵ er inkludert i posten for utgifter til private aktører.

For å danne oss et mer presist bilde av hvilken rolle kommersielle og ideelle aktører har innenfor det kommunale barnevernet, har vi derfor samlet inn data gjennom en spørreundersøkelse til barnevernslederne (se kapittel 2.3 for nærmere omtale). I det følgende presenteres resultatene fra denne undersøkelsen supplert med resultater fra andre relevante undersøkelser.

³⁵ For eksempel parent management training – Oregon (PMTO) og multisystemisk terapi (MST)

Omfang av private

Undersøkelsen viser at 72 prosent av barnevernstjenestene (76 av totalt 106 respondenter) har kjøpt tjenester fra private aktører (ideelle eller kommersielle) for å løse oppgaver lagt til kommunal barnevernstjeneste i løpet av de siste 12 månedene.³⁶ Ekhaugen and Rasmussen (2016) har tidligere kartlagt bruken av private aktører i perioden 2014–2015 og kom fram til omtrent samme resultat (76 prosent for perioden 2014–2015). Dette viser altså at det er forholdsvis vanlig at barnevernstjenestene benytter private aktører *uten* at det sier noe om omfanget av bruken.

For å få et inntrykk av omfanget har vi stilt følgende oppfølgingsspørsmål (til de som benytter private aktører): *Om lag hvor stor andel av barnevernstjenestenes totale oppgavemengde vil du anslå at utføres av private aktører?* De aller fleste (69 av 76 respondenter) svarer «1–25 prosent» på dette spørsmålet. De resterende svarer «26–50 prosent» (4 prosent av respondentene) eller «Vet ikke» (5 prosent).³⁷ Ingen svarer at private aktører utfører over 50 prosent av den totale oppgavemengden.

Videre har vi spurt respondentene om hvilke typer tjenester de kjøper fra private aktører. Resultatene viser at private aktører oftest engasjeres for å bistå med *hjelpetiltak*. Deretter følger *sakkyndig vurdering*, *juridisk bistand* og *veiledning av fosterforeldre* som tjenesteområder der det er relativt vanlig å benytte private aktører, se figur 5.11. Disse resultatene samsvarer langt på vei med resultatene fra Ekhaugen and Rasmussen (2016), som i likhet med denne undersøkelsen kom fram til at private aktører oftest ble benyttet i tilknytning til *hjelpetiltak* og *sakkyndig vurdering*, men på noen områder ser det ut til at bruken av private aktører har gått ned. For eksempel har bare én respondent svart at private aktører engasjeres i tilknytning til *ledelse* i denne undersøkelsen, sammenlignet med 14 prosent (av de som brukte private aktører) i undersøkelsen til Ekhaugen and Rasmussen (2016). For *saksframlegg i fylkesnemnda* og *undersøkelser* observerer vi en nedgang fra henholdsvis 31 prosent og 56 prosent i Vista sin undersøkelse til 13 prosent og 24 prosent i denne undersøkelsen (blant de som brukte private aktører).

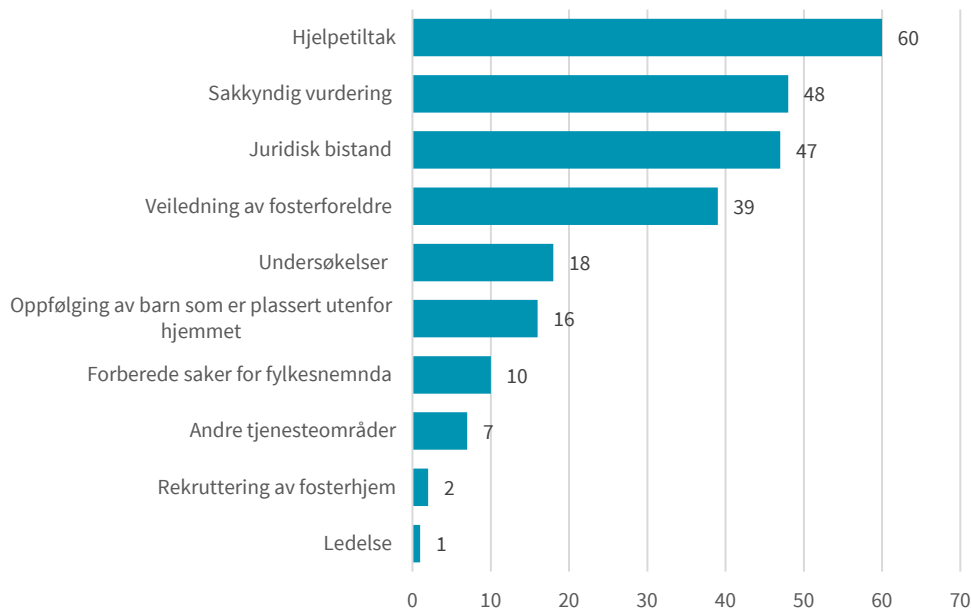
Vi kan ikke fastslå hva som forklarer disse endringene, og vi vil understreke at det er en del usikkerhet knyttet til presisjonene i estimatene, men det er nærliggende å anta at nedgangen i bruken av private aktører på enkelte områder har en sammenheng med endringer som har skjedd i kjølvannet av Vista-rapporten *Bruken av private aktører i barnevernet – ansvar på avveie?* Rapporten stilte spørsmål om hvorvidt praksisen for bruk av private aktører på noen områder var lovstridig, og konkluderte med at det var behov for juridiske avklaringer og strengere reguleringer på dette området. I etterkant av dette, som tilsvar på en henvendelse fra Fylkesmannen i Nordland vedrørende bruk av private aktører i saksbehandlingen i det kommunale barnevernet, har BLD kommet med en utførlig uttalelse om bruken av private aktører i det kommunale barnevernet, som slår fast at det foreligger en rekke restriksjoner på dette området.³⁸

³⁶ Til spørsmålet fulgte følgende instruksjon: *Merk: 1) Kjøp av institusjonstiltak, fosterhjem eller hjelpetiltak som er anskaffet gjennom Bufetat, skal ikke regnes med her. 2) Bruk av selvstendige oppdragstakere, som ikke er selvstendig næringsdrivende, skal heller ikke regnes med her. For eksempel skal ikke avlastere, støttekontakter, tilsynsførere og besøkshjem som engasjeres gjennom oppdragstakerkontrakter, regnes som private aktører. Dette gjelder gjennomgående for alle spørsmålene om private aktører i denne undersøkelsen.*

³⁷ Respondentene fikk følgende svarkategorier på dette spørsmålet: 1–25 %, 26–50 %, 51–75 %, 76–100 %, vet ikke.

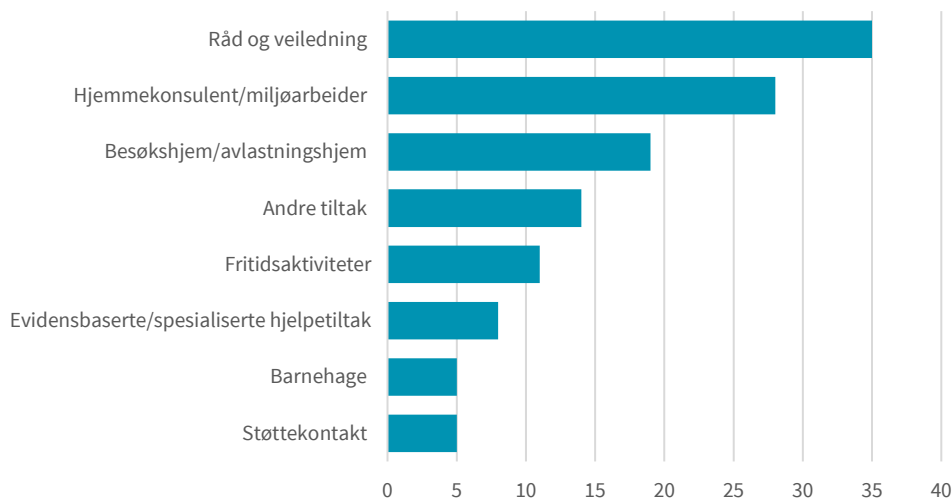
³⁸ Se omtale om link til brevet på Bufdir sin nettside: https://www.bufdir.no/Barnevern/Aktuelt/Kommunenes_bruk_av_private_aktorer_i_barnevernet/

Figur 5.11 Har barnevernstjenesten i løpet av de siste 12 månedene engasjert private aktører for å løse oppgaver i tilknytning til noen av de følgende tjenesteområdene? (antall).



Når det gjelder *hjelpetiltak*, der bruken av private aktører ser ut til å ha økt noe de siste årene,³⁹ viser undersøkelsen at private oftest engasjeres for å bistå med *råd og veiledning*. Deretter følger *hjemmekonsulent/miljøarbeid* og *besøkshjem/avlastningshjem* som de vanligste formene for hjelpetiltak, se figur 5.12.

Figur 5.12 I tilknytning til hvilke hjelpetiltak har barnevernstjenesten engasjert private aktører? (antall).



³⁹ 65 prosent av de som kjøpte tjenester fra private aktører i perioden 2014–2015, krysset av for *hjelpetiltak* (Vista 2016). Tilsvarende tall for denne undersøkelsen er 79 prosent.

Kjennetegn leverandører

Det er kjent at noen få store konsern driver en stor andel av de private barnevernsinstitusjonene (De facto 2017). Hva som kjennetegner leverandørene innenfor det kommunale barnevernet, har ikke tidligere blitt kartlagt systematisk. Derfor har vi spurt de kommunale barnevernslederne om hvilke typer leverandører de har kjøpt tjenester fra de siste 12 månedene. Resultatene viser at de store virksomhetene også er representert innenfor det kommunale barnevernet, men de har bare blitt engasjert i 15 av de totalt 76 barnevernstjenestene som har benyttet private aktører. Små og mellomstore virksomheter og enkeltstående konsulenter benyttes langt oftere og i omtrent like stor grad, se tabell 5.1.

Tabell 5.1 Hvilke av de følgende leverandørtypene har barnevernstjenesten kjøpt tjenester fra de siste 12 månedene?

	N
Store virksomheter (f.eks. Aleris, Humana, Unicare, Aberia)	15
Små og mellomstore virksomheter	49
Enkeltstående konsulenter	45
Usikker	2

Videre har vi undersøkt om det er en sammenheng mellom leverandørtype og kommunestørrelse. Særlig har vi ønsket å undersøke om de store aktørene primært er etablert i de store kommunene/byene, for hvis det er tilfellet, kan det hende at de står for en betydelig del av den samlede omsetningen, selv om de kun er representert i et relativt lite antall kommuner. Resultatene viser ingen tydelig sammenheng mellom leverandørtype og kommunestørrelse blant barnevernstjenestene som deltar i undersøkelsene, se tabell 5.2. Men i snitt er riktignok barnevernstjenestene som oppgir å ha kjøpt tjenester fra store virksomheter, noe mindre sammenlignet med de øvrige barnevernstjenestene: 17 070 innbyggere (med variasjon fra 2200 til 54 000) vs. 21 700 innbyggere (med variasjon fra 1000 til 190 000).

Tabell 5.2 Sammenheng mellom størrelse på barnevernstjenesten og bruk av store virksomheter.⁴⁰

Antall innbyggere	Barnevernstjenester som har engasjert store virksomheter		Barnevernstjenestene som ikke har engasjert store virksomheter	
	N	%	N	%
0–4999	3	23	19	23
5000–9999	4	31	17	20
10 000–24 999	3	23	24	29
25 000–49 999	1	8	15	18
50 000–99 999	2	15	6	7
100 000 eller flere	0	0	3	4
	13		84	100

⁴⁰ Totalt svarte 101 respondenter på spørsmålet om kommunestørrelse. Fire respondenter har oppgitt svært lave innbyggertall (12, 13, 53 og 130). Det antas at dette skyldes feiltasting eller misforståelse. Disse respondentene er derfor fjernet fra oversikten.

Med hensyn til denne utredningen, som tar sikte på å identifisere tiltak som kan bidra til å sikre likere lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår blant *ansatte* i privat og offentlig barnevern, er det særlig verdt å legge merke til at *enkeltstående konsulenter* har en sentral posisjon på dette området. Det betyr at en stor del av de private aktørene innenfor det kommunale barnevernet *ikke* vil bli berørt av eventuelle tiltak som siktes inn på å sikre likere vilkår for *ansatte*.

En annen form for konsulentbruk, som har fått mye oppmerksomhet i perioden for utredningen (blant annet gjennom «Aleris-saken»), forekommer ved at private virksomheter engasjerer konsulenter framfor å løse oppdrag ved hjelp av egne internt ansatte. Selv om dette i utgangspunktet ikke er et tema for denne utredningen (se kapittel 1), benyttet vi likevel anledningen til å stille noen spørsmål om denne formen for konsulentbruk. I undersøkelsen spurte vi barnevernslederne (som har kjøpt tjenester fra en virksomhet) om hvordan de vurderer omfanget av konsulentbruk blant private aktører som barnevernstjenesten har benyttet de siste 12 månedene. Svarene indikerer at de private virksomhetene innenfor det kommunale barnevernet i relativt liten grad benytter konsulenter, men det kommer også tydelig fram at barnevernstjenestene i liten grad har oversikt over denne formen for konsulentbruk, se tabell 5.3. Dette diskuterer vi nærmere i kapittel 6 om *hvordan* private aktører inkluderes i det kommunale barnevernet.

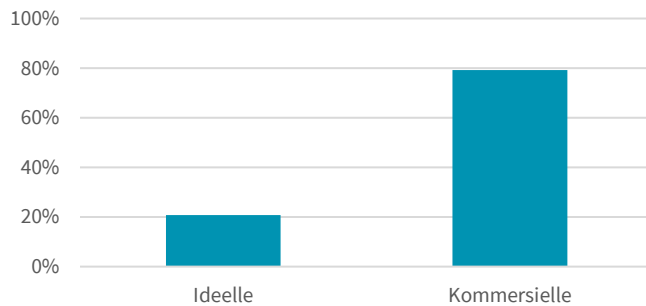
Tabell 5.3 Hvordan vurderer du omfanget av konsulentbruk blant private aktører som barnevernstjenesten har benyttet de sist 12 månedene?

	N	%
Svært vanlig	2	4
Vanlig	9	16
Hverken vanlig eller uvanlig	7	13
Uvanlig	8	15
Svært uvanlig	7	13
Usikker	22	40

Fordeling kommersielle og ideelle

For å kartlegge fordelingen mellom kommersielle og ideelle aktører innenfor det kommunale barnevernet stilte vi barnevernslederne følgende spørsmål: Omtrent hvordan fordeles barnevernstjenestens utgifter knyttet til kjøp av tjenester fra private aktører mellom ideelle og kommersielle virksomheter? Resultatene viser at kommersielle har den klart største posisjonen på dette området.

Figur 5.13 Utgifter knyttet til kjøp av tjenester fra private aktører, fordelt mellom ideelle og kommersielle virksomheter (snitt blant 40 respondenter).⁴¹



5.6 Oppsummering

Barnevernsinstitusjoner utgjør 89 prosent av oppholdsdøgnene innen institusjonsområdet. I landet utenom Oslo hadde statlige institusjoner i 2018 om lag 39 prosent av oppholdsdøgnene, mens kommersielle institusjoner sto for ca. 36 prosent og ideelle for om lag 24 prosent av oppholdsdøgnene.

Mye av veksten innenfor de kommersielle aktørene de siste tre–fire årene skyldes imidlertid den ekstraordinære flyktningebølgen i 2015, hvor mange nyankomne enslige mindreårige fikk plass i kommersielt drevne omsorgssentre. Disse barna er nå overført til kommunalt drevne omsorgssentre eller boliger, og verken de kommersielle eller de ideelle har omsorgsansvar for barn på det feltet i skrivende stund. Selv om aktiviteten altså har falt kraftig innenfor omsorgssentre, har de kommersielle vokst innenfor barnevernsinstitusjonsområdet. Mens de statlige institusjonene har hatt færre og færre oppholdsdøgn siden 2010, har de kommersielle holdt seg relativt stabile, men oppholdsdøgnene i kommersielle barnevernsinstitusjoner var 16 prosent høyere i 2018 enn i 2017.

Måler vi andelene i antall godkjente barnevernsplasser innen barnevernsinstitusjoner, dominerer kommersielle aktører (46 prosent), mens offentlige institusjoner og ideelle hadde henholdsvis 30 og 24 prosent. Data for antall årsverk undervurderer de kommersielle tilbydernes samlede betydning. Dette innebærer at kommersielle aktører gjennomgående har færre avtalte årsverk eksklusive lange fravær per barn i institusjonene enn de offentlige har. Det er 5,1 avtalte årsverk per barn i offentlige institusjoner, 3,8 i ideelt drevne institusjoner og 3,5 i kommersielle.

Forskjellen har to hovedforklaringer: Hvert årsverk innenfor de kommersielle institusjonene leverer flere timer gjennom året som følge av at de benytter en annen turnusordning, noe som dokumenteres i kapittel 8.1. I tillegg tyder data på at de kommersielle institusjonene leier inn mer personell enn det offentlige gjør. Tar vi hensyn til disse forskjellene, tyder våre beregninger på at offentlige institusjoner ikke benytter flere årsverk per barn enn de kommersielle.

Utenfor institusjonsområdet (barnevernstjenester som fosterhjem, hjelpetiltak o.a.) foreligger ikke gode data for å kartlegge omfang av fordelingen av offentlige, ideelle og kommersielle aktører. I en spørreundersøkelse til kommunene går det fram at 72

⁴¹ Mange responder har utelatt å svare på spørsmålet, og en del har gitt et svar som ikke kan summeres til 100. I alt var det bare 40 respondenter som gav et valid svar på dette spørsmålet.

prosent av svarene har kjøpt slike tjenester av private aktører (ideelle eller kommersielle) for å løse oppgaver lagt til kommunal barnevernstjeneste i løpet av de siste 12 månedene. De fleste leverandørene er små og mellomstore virksomheter. Store virksomheter benyttes bare i mindre omfang, og enkeltstående konsulenter benyttes langt oftere og i omtrent like stor grad.

6 Hvordan inkluderes private aktører?

Det foregående kapittelet viser at det er betydelig innslag av private aktører innenfor både statlig og kommunalt barnevern. I dette kapittelet ser vi nærmere på *hvordan* private aktører inkluderes innenfor de ulike områdene i barnevernet. For eksempel: Hvilke krav stilles til lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår i dag? Hvordan følges eventuelle krav opp i praksis? Hvilke anskaffelsesmetoder benyttes på de ulike områdene? Oppdragsgiver har spesifikt bedt oss om å undersøke disse problemstillingene, og dette har relevans både for utredningen av tiltak som kan bidra til å skape likere vilkår (kapittel 9), og vurderingen av tiltakenes virkning (kapittel 10).

6.1 Statlig barnevern

For å kartlegge hvordan staten går fram for å kjøpe tjenester fra private, har vi intervjuet sentrale aktører i Bufetat og Bufdir og gjennomgått tilgjengelig litteratur og dokumentasjon, herunder utlysninger og konkurransegrunnlag i Doffin.

Anskaffelsesmetoder

Barnevernsinstitusjoner

Konkurranse med forhandlinger er den anskaffelsesmetoden som vanligvis benyttes når staten kjøper institusjonsplasser fra private leverandører. Bufdir, ved seksjon for innkjøp og kontraktsrett, har ansvaret for å gjennomføre konkurransene og er avtalepart i rammeavtalene som inngås med de private leverandørene. Direktoratet har nær dialog med Bufetat i forbindelse med anskaffelsene. Særlig er det regionene som har best oversikt over forventet behov for institusjonsplasser framover i tid.

Den forrige konkurransen om institusjonsplasser ble gjennomført i 2015. Da ble det utlyst en todelt konkurranse med henblikk på å dekke i alt 532 plasser for perioden 01.04.2016–31.03.2020 med opsjon om forlengelse med 1 + 1 år. Den ene delen av konkurransen var forbeholdt ideelle leverandører (inntil 397 plasser), og den andre delen var åpen for alle private aktører (135 plasser pluss eventuelle «restplasser» som ikke ble tildelt gjennom den første delen av konkurransen). Den første delen av konkurransen (forbeholdt ideelle leverandører) gjaldt rammeavtaler med kjøps- og leveransegarantier. I disse avtalene har staten forpliktet seg til å betale for om lag 80 prosent av plassene som leverandøren garanterer å levere. Det er riktignok lagt inn et forbehold om at oppdragsgiver har rett til å endre antallet plasser årlig ut fra faktisk benyttede plasser og antatt framtidig behov (dynamisk kontrakt).

Den andre delen av konkurransen var knyttet til rammeavtaler *uten* innkjøps- eller leveransegaranti. Om dette står det følgende i konkurransegrunnlaget:

«Dette vil si at leverandøren ikke plikter å stille et bestemt antall plasser til rådighet for oppdragsgiver til enhver tid, og oppdragsgiver har ikke plikt til å kjøpe et bestemt antall plasser. Dette betyr at leverandøren kan regulere sin

kapasitet, samt tilby plasser til andre. Begge parter forplikter seg dog til å ha en intensjon om bruk av avtalene.»

Verdien på anskaffelsen totalt (konkurranse 1 og 2) ble anslått til mellom 5 og 8 milliarder.

I konkurransegrunnlaget ble det stilt absolutte kvalitetskrav til tjenestene som skal kjøpes. Når det gjelder pris, ble det stilt krav til at det *kun* vil bli inngått kontrakt med leverandører som kan tilby en «akseptabel pris». Hva som ligger i kvalitetskravene, og hva som menes med «akseptabel pris», forklares nærmere i utlysningen som ligger fritt tilgjengelig på Doffin.no. Leverandørene som oppfylte minimumskravene, ble rangert og tildelt kontrakter ut fra en helhetsvurdering der følgende tillegges vekt: 1) *Bufetats behov* (som forklares nærmere i konkurransegrunnlaget), 2) *kvalitet*, i betydningen andel faglærte utover de krav som stilles for faglig forsvarlig drift gjennom godkjenning, og 3) *pris*, justert for bemanningsfaktor (ref. konkurransegrunnlaget).

Når offentlige instanser skal kjøpe tjenester, er de vanligvis omfattet av loven om offentlige anskaffelser. Slik Bufetat/Bufdir tolker regelverket, gjelder det imidlertid ikke for anskaffelser av institusjonsplasser. Om det står det følgende i konkurransegrunnlaget for rammeavtaler om institusjonsplasser fra 2015:

«I 2012 ble det tatt inn en ny bestemmelse, § 1-3 annet ledd bokstav k, i forskrift om offentlige anskaffelser. Her bestemmes det at forskriften og lov om offentlige anskaffelser ikke får anvendelse på «kontrakter som innebærer utøvelse av offentlig myndighet som kan unntas etter EØS-avtalen artikkel 39, jf. artikkel 32». Barne- ungdoms- og familiedirektoratet har foretatt en vurdering av hvilke barnevernstjenester som omfattes av bestemmelsen. Bufdir har konkludert med at barnevernsinstitusjoner utøver offentlig myndighet, og at avtaler om kjøp av institusjonsplasser innen barnevern dermed er omfattet av unntaket.

Begrunnelsen for dette synet er at barnevernsinstitusjoner er underlagt Forskrift om rettigheter og bruk av tvang under opphold i barnevernsinstitusjon, FOR-2011-11-15-1103 (rettighetsforskriften), som gir relativt vide hjemler for tvangsutøvelse.»

Dette har relevans for denne undersøkelsen. Det innebærer for eksempel at det offentlige i prinsippet kan stille de kravene de ønsker ved anskaffelser som gjelder myndighetsutøvelse, uavhengig av rammene i EØS-avtalen. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 9. Der diskuteres også tolkningen av regelverket for offentlige anskaffelser og hvorvidt det gjelder for kjøp av institusjonsplasser, nærmere.

Det hender også at det foretas *enkeltkjøp* av institusjonsplasser. Enkeltkjøp benyttes for barn som ikke faller inn under målgruppene eller kan få tilstrekkelig tilbud innenfor vilkårene som rammeavtalene fastsetter. Ifølge våre informanter i Bufetat er om lag 20 prosent av institusjonsplasseringene i Norge til enhver tid foretatt som enkeltkjøp. Bufetat er selv ansvarlige for å gjennomføre slike anskaffelser, det vil si sende ut forespørsler til aktuelle institusjoner og inngå avtale med leverandører. De står i prinsippet fritt til å velge hvilke og hvor mange institusjoner som skal kontaktes, så fremt institusjonene er godkjente av Bufetat eller Barne- og familieetaten (BFE). I praksis legges det alltid opp til at det skal sendes forespørsel til minst tre institusjoner, slik at det blir en reell konkurransesituasjon.

Overgang fra rammeavtale til enkeltkjøp representerer et særtilfelle når det gjelder anskaffelser av institusjonsplasser. Det forekommer når en leverandør, som tilbyr institusjonsplass for et barn på grunnlag av en rammeavtale, opplever at det ikke er mulig å gi et adekvat tilbud til barnet på grunnlag av vilkårene som er gitt i rammeavtalen. I slike situasjoner kunne leverandøren tidligere søke om støtte til tilleggstjenester (f.eks. ekstra bemanning), men i de gjeldende kontraktene for rammeavtaler er denne muligheten avskaffet. Det skyldes ifølge våre informanter i Bufetat at det etter hvert viste seg vanskelig å overholde denne ordningen. Det har også, slik vi forstår det, vært en målsetting å begrense bruken av tilleggstjenester.

I stedet har det blitt innført en ordning med «robuste priser». Det innebærer, slik vi har fått det beskrevet av Bufetat, at prisene det inngås avtale om, skal ta høyde for uforutsette hendelser som kan drive kostnadene opp. Erfaringsmessig viser det seg veldig ofte at det er vanskelig å prise denne typen tilbud for barn, blant annet fordi det kan være vanskelig å forespeile utviklingen til barna og hvordan de planlagte tiltakene vil virke. Etter denne endringen har flere leverandører gitt uttrykk for at de ikke klarer å levere adekvate tjenestetilbud til enkelte barn selv innenfor de robuste prisene. Siden det ikke lenger er mulig å søke om støtte til tilleggstjenester, har noen institusjoner søkt om å overføre barn fra rammeavtale til enkeltkjøp. Foreløpig er omfanget av slike overganger relativt begrenset, vi har ikke nøyaktige tall på dette, men det er altså en form for anskaffelsesmetode som benyttes ved enkelte anledninger, og våre informanter i Bufetat har inntrykk av at det forekommer stadig oftere.

Både Bufetat (som har ansvar for enkeltkjøp og gjør avrop på rammeavtaler) og Bufdir (som har ansvar for rammeavtalene) skal involveres i prosessen med overganger fra ramme til enkeltkjøp. I prinsippet kan både oppdragsgiver og leverandør ta initiativ til å søke om overgang fra ramme til enkeltkjøp, men ifølge Bufetat er overgangene som regel alltid initiert av leverandør.

Fosterhjem

Inntil relativt nylig har Bufdir hatt rammeavtaler med ideelle leverandører om kjøp av tjenester knyttet til fosterhjem, som fungerte omtrent på samme måte som rammeavtalene for institusjonsplasser, det vil si at Bufdir var avtalepart og Bufetat gjorde avrop på avtalene. I tillegg ble det foretatt enkeltkjøp fra kommersielle og ideelle leverandører som et supplement til avtalene. Den forrige rammeavtalen ble inngått for perioden 2012–2018, med opsjon om prolongering på inntil 2 år (1 + 1). Bufdir valgte ikke å benytte seg av opsjonen, og det har heller ikke blitt inngått noen ny rammeavtale på fosterhjemsområdet. Praksisen per i dag er at det kun foretas enkeltkjøp innenfor fosterhjemsområdet, der Bufetat er avtalepart.

For kjøp av fosterhjems plasser fra ideelle og kommersielle leverandører benyttes såkalte firepartavtaler som regulerer forholdet mellom Bufetat, den private leverandøren, kommunen og fosterhjemmet. Disse avtalene dekker som regel en komplett pakke med tjenester, som innebærer at den private leverandøren ikke bare står for rekrutteringen av fosterhjem, men også for opplæring, støttetjenester og utbetaling av økonomisk godtgjørelse til fosterhjemmene m.m. (se nærmere beskrivelse og forklaring av avtalene i Rasmussen et al. (2016b)).

Innenfor disse avtalene står leverandøren fritt til å forhandle godtgjørelse og støttetiltak direkte med fosterforeldrene. Følgelig kan det være variasjoner i hvordan fosterfamilier godtgjøres og følges opp, avhengig av om fosterhjemmet er tilknyttet private leverandører eller det offentlige (Bufetat eller kommunen). Som nevnt innledningsvis ser vi ikke nærmere på vilkårene for fosterfamiliene i denne undersøkelsen, som når det gjelder fosterhjemsområdet, primært er avgrenset til å se på vilkårene

for de *ansatte* hos private leverandører som har oppgaver knyttet til rekruttering og oppfølging av fosterfamilier.

Sentre for foreldre og barn

Når det gjelder sentre for foreldre og barn, har Bufdir inngått rammeavtaler *med garanti* om kjøp av plasser, og de har benyttet anbudskonkurranse *uten* forhandling som anskaffelsesmetode. Førrige konkurranse ble lyst ut i 2017. Den gjaldt totalt 19 plasser, og konkurransen ble skjermet for ideelle leverandører. På grunnlag av denne konkurransen ble det inngått avtaler med varighet fra 01.03.2017 til 31.12.2017, med opsjon om forlengelse på inntil 2 år (1 + 1). Bufdir har valgt å benytte opsjonen, og avtalene som ble inngått i 2017, gjelder derfor fortsatt.

Omsorgssentre for mindreårige

Bufdir har også inngått rammeavtaler med private leverandører om kjøp av plasser ved omsorgssentre for mindreårige asylsøkere. På dette området har Bufdir benyttet konkurranse *med* forhandling som anskaffelsesmetode. Den førrige konkurransen ble lyst ut i 2016 og gjaldt rammeavtaler med varighet fra 01.04.2016 til 31.03.2020. Konkurransen var åpen for alle leverandører (ideelle og kommersielle). I avtalene ble det ikke stilt garanti om kjøp av plasser, og det ble understreket at det kan være store svingninger i behovet for slike plasser.

Staten tilbyr også noen former for spesialiserte hjelpetiltak, selv om dette i utgangspunktet ikke er innenfor deres ansvarsområde (se kapittel 3). Det har ikke blitt inngått noen rammeavtale med private leverandører på dette området.

Krav til lønns- og arbeidsvilkår

I alle kontraktene staten (Bufetat/Bufdir) inngår med private leverandører, stilles det krav om at lønns- og arbeidsvilkårene skal være i henhold til forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Dette gjelder for *alle* tjenestoområdene der staten benytter private leverandører (dvs. barnevernsinstitusjoner, fosterhjem (rekruttering/oppfølging), sentre for foreldre og barn og omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere). Særlig er § 5 tredje ledd sentral:

«På områder som ikke er dekket av forskrift om allmenngjort tariffavtale, skal oppdragsgiver stille krav om lønns- og arbeidsvilkår i henhold til gjeldende landsomfattende tariffavtale for den aktuelle bransje. Med lønns- og arbeidsvilkår menes i denne sammenheng bestemmelser om minste arbeidstid, lønn, herunder overtidstillegg, skift- og turnustillegg og ulempetillegg, og dekning av utgifter til reise, kost og losji, i den grad slike bestemmelser følger av tariffavtalen.»

Ut fra tolkningen om at kjøp av institusjonsplasser er unntatt fra loven om offentlig anskaffelser (kap. 6.1.1), følger det at staten heller ikke er forpliktet til å følge forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter ved denne typen kjøp. Bufdir/Bufetat har likevel valgt å ta inn bestemmelsene fra forskriften i kontraktene de inngår med private aktører.

Som vi kommer nærmere tilbake til i kapittel 8, finnes det ingen allmenngjort tariffavtale på barnevernsområdet per i dag. Det betyr altså at det stilles krav til at leverandørene har vilkår i henhold til *landsomfattende tariffavtale*. Hvilken tariffavtale som gjelder, legges det ingen føringer for utover at den skal gjelde for den aktuelle bransjen. På barnevernsområdet er det flere aktuelle tariffavtaler, og det er til dels

betydelig variasjon i hvilke vilkår de ulike avtalene fastsetter for lønn og arbeidstid. Vi ser nærmere på de aktuelle tariffavtalene og de øvrige reguleringsinstrumentene for lønns- og arbeidsvilkår i kapittel 6.4.

Kontroll av lønns- og arbeidsvilkår

Avtalene mellom statlige og private leverandører følges opp på flere ulike måter. Direktoratet har regelmessige leverandørmøter der også Bufetat, ved enhet for inntaksstøtte (EIS), deltar. EIS ble etablert i 2015 og har kommet inn som en form for mellomledd mellom regionene og direktoratet. Enheten skal bistå regionenes inntaksenheter ved kjøp av private barnevernstiltak og i saker hvor det er uklarhet i ansvarsforholdet mellom stat og kommune, og de skal følge opp avtaler for å sikre at leveranser fra private leverandører er i tråd med kontrakt.⁴² Region øst har driftsansvar for enheten, men de betjener hele landet, og deres ansvar gjelder for alle områdene der staten benytter private aktører.

I arbeidet med kontroll av lønns- og arbeidsvilkårene har Bufetat de siste årene gjennomført risikoanalyser på grunnlag av innmeldte opplysninger fra leverandørene. I analysen vurderes blant annet sammenhengen mellom oppgitt personell, hvordan personellet er satt opp på timelistene, og hvilke lønns- og arbeidsvilkår de har, sammenlignet med hvilke tariffavtaler leverandørene er bundet av. Bufetat spør leverandørene om hvilken landsomfattende tariffavtale de følger, og deres praksis blir da vurdert i henhold til bestemmelsene for lønns- og arbeidsvilkår i denne avtalen. Hvis de ikke oppgir noen tariffavtale, og det gjelder for en del virksomheter, legges NHO-avtalen (overenskomst 453) til grunn. Se nærmere beskrivelse av de aktuelle tariffavtalene i kapittel 6.4. Disse kontrollene har *kun* blitt foretatt hos leverandører av plasser i barnevernsinstitusjoner.

I risikoanalysen vurderes det om leverandørene har lav, middels eller høy risiko for å bryte de kontraktsfestede kravene til lønns- og arbeidsvilkår. Leverandørene som faller inn i kategorien for høy risiko, blir fulgt opp nærmere. I 2017 ble ni leverandører plassert i denne kategorien mot bare tre leverandører i 2018. Den videre oppfølgingen har avdekket flere brudd knyttet til arbeidstid. Når det gjelder lønn, har Bufetat erfart at tariffavtalene som legges til grunn for kontrollene, ikke inneholder noen særskilte bestemmelser for hvordan ansatte i medlevertturnus skal lønnes. Med bakgrunn i dette har de satt i gang et arbeid for å utrede hvilke vilkår som gjelder for denne ansattgruppen. Blant annet har de sendt en forespørsel til NHO og LO om hvorvidt det finnes noen landsdekkende tariffavtale som regulerer lønns- og arbeidsvilkårene for ansatte i medlevertturnus. Våre informanter i Bufetat understreker at deres ansvar og mandat er knyttet til å kontrollere om leverandørene driver regelrett i henhold til fastsatte vilkår, og at de ikke har noen innflytelse eller formening om hvilke vilkår som *bør* gjelde på dette området. Men for at de skal kunne kontrollere om de gjeldende vilkårene for lønns- og arbeidsvilkår etterlevs i praksis, er det naturligvis viktig at definisjonen av hvilke vilkår som skal legges til grunn, er krystallklar, og på dette området ser det altså ut til å være behov for ytterligere avklaringer, særlig når det gjelder lønn for ansatte i medlevertturnus.

Våre kilder i Bufetat peker i tillegg på at det er uklart hvilke krav som kan stilles til kontroll og oppfølging av leverandørene. Dette følger av deres tolkning om at kjøp av institusjonsplasser er unntatt loven om offentlige anskaffelser og dermed også forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlig sektor som gir hjemmel til å pålegge leverandørene kontroll/tilsyn. Bufdir har fram til nå valgt å ta inn forskriften i sine

⁴² Ansvarsbeskrivelse er hentet fra stillingsutlysning.

kontrakter, slik at de stiller nøyaktig de samme kravene til lønns- og arbeidsvilkår og oppfølging/kontroll som om kjøpene var underlagt loven om offentlige anskaffelser. Men siden kjøp av institusjonsplasser ikke er omfattet av loven eller forskriften, har det blitt stilt spørsmål om hvorvidt de har rettslig grunnlag for å stille de samme kravene til kontroll, særlig gjelder det for pålegg om at leverandørene skal underlegges kontroll. Også dette spørsmålet er uavklart og blir utredet nærmere.

Generelt gir Bufetat uttrykk for at det har skjedd en vesentlig innskjerping de senere årene når det gjelder kontroll og oppfølging av kontraktene med private leverandører. Dette gjelder for kjøp av institusjon gjennom ramme og enkeltkjøp og også på fosterhjemsområdet.

6.2 Kommunalt barnevern

Som det framgår av kapittel 6.1, er systemet for innkjøp fra private leverandører innenfor det statlige barnevernet forholdsvis oversiktlig og ryddig, blant annet ved at det stilles standardiserte krav til lønns- og arbeidsvilkår i alle kontraktene som inngås med private leverandører, og at det foretas kontroller av om kravene følges opp i praksis. Når det gjelder innkjøp av tjenester fra private aktører innenfor det kommunale barnevernet, er terrenget mer ukjent. I utgangspunktet finnes det ingen systematisk oversikt over hvordan kommunene går fram for å inkludere private aktører på dette området, for eksempel hvilke krav de stiller til lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår, hvilke anskaffelsesmetoder de benytter, hvilken innkjøpskompetanse de besitter, osv. I spørreundersøkelsen til kommunene (se kapittel 2.3) inkluderte vi derfor et knippe spørsmål om *hvordan* private aktører inkluderes i det kommunale markedet for barnevernstjenester.

Anskaffelsesmetode

Resultatene fra undersøkelsen viser at *direkte anskaffelse/kjøp*, uten utlysning i Doffin, er den klart vanligste anskaffelsesmetoden i kommunene. Rammeavtaler benyttes også av en del kommuner, mens enkeltstående anbudskonkurranser benyttes i liten grad. Se presise tall i tabell 6.1.

Tabell 6.1 Har barnevernstjenesten/kommunen benyttet noen av de følgende anskaffelsesmetodene for å kjøpe kommunale barnevernstjenester fra private leverandører de siste 12 månedene?

	N	%
Direkte anskaffelse/kjøp (ingen utlysning i Doffin)	47	62
Enkeltstående anbudskonkurranser (åpne eller begrenset)	11	14
Rammeavtale*	27	36
Annet	7	9

*Følgende instruks ble gitt for dette alternativet: Svar «ja» hvis barnevernstjenesten i løpet av de siste 12 månedene har benyttet seg av rammeavtaler som ble inngått lenger tilbake i tid.

Videre har vi sett nærmere på sammenhengen mellom størrelsen på barnevernstjenestene og bruk av anskaffelsesmetoder. Resultatene viser at andelen som oppgir å ha kjøpt tjenester direkte fra private leverandører, er høyere blant små og mellomstore barnevernstjenester (0–29 999 innbyggere) enn blant de største kommunene

(> 30 000 innbyggere).⁴³ Når det gjelder bruk av rammeavtaler, er bildet omvendt. Se tabell 6.2.

Tabell 6.2 Antall innbyggere i barnevernstjenesten og anskaffelsesmetode.

	0–9999 (N = 31)		10 000–29 999 (N = 26)		30 000 eller flere (N = 13)	
	n	%	n	%	n	%
Direkte kjøp						
Ja	19	61	21	81	5	38
Nei / Vet ikke	12	39	5	19	8	62
Enkeltstående anbud						
Ja	4	13	5	19	1	8
Nei / Vet ikke	27	87	21	81	12	92
Rammeavtale						
Ja	8	26	9	35	8	62
Nei / Vet ikke	23	74	17	65	5	38

For å få bedre oversikt over hvordan kommunene går fram for å kjøpe tjenester fra private aktører når de velger å lyse ut oppdrag på Doffin (database for offentlige kunngjøringer), har vi gjennomgått alle utlysninger i perioden 2013 til 2017.⁴⁴ Analysen viser at totalt 42 kommuner har kjøpt inn tjenester fra private leverandører gjennom anbudskonkurranser i denne perioden. De fleste utlysningene er knyttet til tjenesteområdene saksbehandling og hjelpetiltak. Videre ser vi at mange av kommunene (som har valgt å kjøpe tjenester fra private gjennom Doffin) har valgt å inngå innkjøpssamarbeid. For eksempel har Innkjøpssamarbeidet Buskerud, Vestfold og Telemark (BVT) gjennom to utlysninger i 2016 gjennomført anbudskonkurranser på vegne av i alt 23 kommuner. Disse anbudskonkurransene gjaldt tjenesteområdene hjelpetiltak og saksbehandlingstjenester. Det samme gjelder for de fleste andre utlysningene på dette området. Lillehammer kommune, Fagenhet Innkjøp og Fellesenheter Gjøvikregionen er eksempler på andre innkjøpssamarbeid. Bare ti av kommuner har gjennomført utlyst oppdrag i Doffin helt på egen hånd, og det er som regel relativt store kommuner.⁴⁵

Oslo er den kommunen som har klart flest utlysninger. Totalt har vi identifisert tolv utlysninger knyttet til barnevern innenfor perioden 2013–2017. De fleste av disse utlysningene gjelder institusjonstilbud og hører dermed ikke inn under den vanlige definisjonen for kommunale barnevernstjenester. Det skyldes at organiseringen for barnevernet i Oslo er annerledes fra resten av landet. Se nærmere beskrivelse i kapittel 3.4. To av utlysningene er imidlertid knyttet til hjelpetiltak. Oslo kommune (utviklings- og kompetanseetaten) gjennomfører disse anbudskonkurransene på vegne av bydelen, som selv gjør avrop på disse avtalene.

⁴³ Forskjellene for mellomstore (10 000–29 999) og store (> 30 000) barnevernstjenester er statistisk signifikant. Det samme gjelder ikke for små (0–9999) vs. store barnevernstjenester. Merk: Underutvalgene her er veldig små, og derfor har vi begrenset grunnlag for å trekke slutninger om hvorvidt de observerte forskjellene skyldes tilfeldigheter, eller om de reflekterer reelle forskjeller i praksis mellom små, mellomstore og store kommuner i Norge.

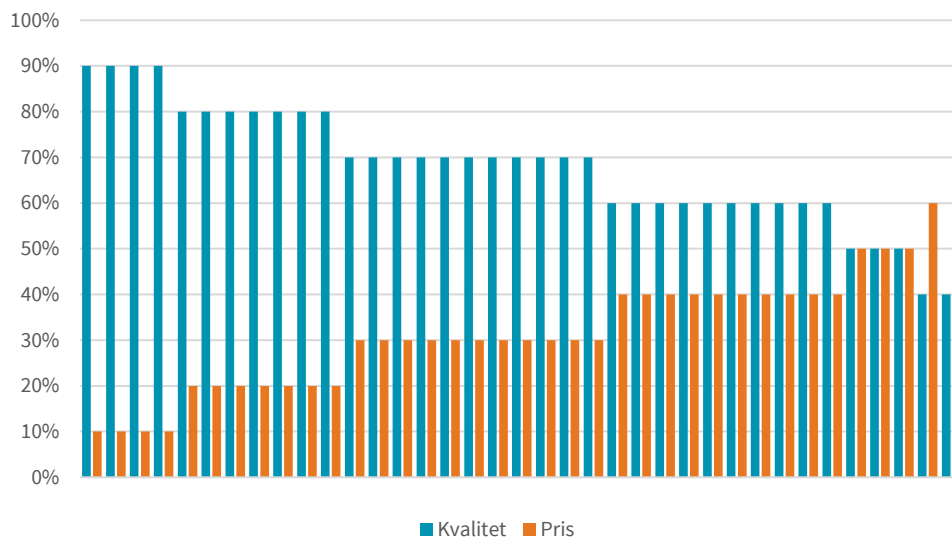
⁴⁴ Vi har gjennomgått alle utlysninger manuelt under CPV kode 85.

⁴⁵ Vi må ta forbehold om at opplysningene for deltakere i samarbeid kan være mangelfulle.

Alt i alt viser resultatene fra Doffin-analysen og spørreundersøkelsen at kommunen i relativt liten grad kjøper inn tjenester gjennom anbudskonkurranser i Doffin. Det skyldes trolig at beløpene for de ulike innkjøpene er relativt små og under terskelverdien for offentlige anbud. I anbudskonkurransene som lyses ut på Doffin, stilles det som regel krav til at lønns- og arbeidsforholdene skal være i henhold til tariffavtale på samme måte som i kontrakten til Bufetat,⁴⁶ og som omtalt over gjennomføres altså disse utlysningene vanligvis av innkjøpssamarbeid eller større kommuner. Hvorvidt det samme er tilfellet for de øvrige innkjøpene, er mer uklart, og det ser vi nærmere på i det følgende avsnittet.

Videre har vi spurt barnevernstjenesten om hvordan forholdet mellom kvalitet og pris vektet i kontraktene som inngås med private leverandører. Basert på snittet av svarene til i alt 37 respondenter framkommer det at forholdet mellom kvalitet og pris vektet henholdsvis ca. 70/30, se fordeling innenfor hver enkelt barnevernstjeneste i figur 6.1.⁴⁷

Figur 6.1 Vekting kvalitet og pris i anbudskonkurranser. Kommune 1-37.



Lønns- og arbeidsvilkår (krav og kontroll)

Resultatene fra undersøkelsen viser at det er en del variasjon i hvilke krav kommunene stiller til lønns- og arbeidsvilkår når de kjøper tjenester fra private leverandører, se tabell 6.3. Så mange som 27 kommuner oppgir at de ikke stiller noen krav til lønns- og arbeidsvilkår. Blant de 21 kommunene som oppgir at de stiller krav til lønns- og arbeidsvilkår, ser det ut til å være en del variasjon i hvilke typer krav som stilles.

⁴⁶ Resultater fra pågående prosjekt: <https://www.fafo.no/index.php/forskningstema/prosjekter/velferd-og-levekar/item/offentlig-sektors-velferdsoppgaver-kommersiell-velferd>

⁴⁷ Mange av barnevernslederne svarte ikke på dette spørsmålet, og en del gav et svar som ikke kan summeres til 100. I analysen har vi kun tatt med de som gav et svar som kan summeres til 100.

Tabell 6.3 Hvilke krav stiller barnevernstjenesten/kommunen til de ansattes lønns- og arbeidsvilkår når det inngås avtaler med private leverandører?

	N
Det stilles ingen eksplisitte krav til lønns- og arbeidsvilkår i kontraktene/avtalene med private aktører.	27
Det stilles krav til at de ansatte ikke har dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det som følger av landsomfattende tariffavtaler, eller det som er normalt for vedkommende sted og yrke.	8
Det stilles krav til at de ansatte har lønns- og arbeidsvilkår som følger av en bestemt tariffavtale.	3
Det stilles krav til at de ansatte har lønns- og arbeidsvilkår som er på høyde med nivået for barnevernstjenestens egne ansatte.	2
Kravene som stilles til lønns- og arbeidsvilkår, varierer fra oppdrag til oppdrag.	8
Ikke aktuelt. De sist 12 månedene har vi kun benyttet frittstående konsulenter.	26
Vet ikke	10

Vi har også spurt kommunene (som stiller en form for krav eller er usikre på hvilke krav som stilles) om de har noen form for rutiner for å følge opp kravene. Bare syv kommuner svarer «ja» på dette spørsmålet, elleve kommuner svarer «nei», og de siste ti kommunene svarer «vet ikke».

Disse resultatene indikerer at private aktører som opererer innenfor det kommunale barnevernet, har anledning til å tilby sine ansatte lønns- og arbeidsvilkår som ligger under nivået for tariffavtalene. For å få en indikasjon på om det er forskjeller i lønns- og arbeidsforholdene, har vi spurt barnevernslederne om hvordan de vurderer lønns- og arbeidsvilkårene for de ansatte hos private leverandører. Resultatene viser at ingen av respondentene opplever at ansatte hos private har dårligere lønns- og arbeidsvilkår. Samtidig ser vi at mange (38 prosent) svarer «vet ikke» på dette spørsmålet.

Tabell 6.4 Opplever du at de ansatte hos private leverandører, som barnevernstjenesten har benyttet de siste 12 månedene, har like gode lønns- og arbeidsvilkår som barnevernstjenestens egne ansatte?

	N	%
Ja, omtrent like gode vilkår	12	22
Nei, bedre vilkår	22	40
Nei, dårligere vilkår	0	0
Vet ikke	21	38
Total	55	100

At kommunene har begrenset kunnskap om lønns- og arbeidsvilkårene, kommer også tydelig fram av svarene på følgende spørsmål: I hvilken grad opplever du at barnevernstjenesten/kommunen har oversikt over lønns- og arbeidsvilkårene hos de private leverandørene som det har blitt kjøpt tjenester fra de siste 12 månedene? Omtrent én av fem svarer «i svært stor grad» eller «stor grad», mens 44 prosent svarer «i svært liten grad» eller «liten grad» – de øvrige respondentene svarer «verken stor eller liten grad» (20 prosent) eller «vet ikke» (15 prosent).

Mens vi har arbeidet med denne undersøkelsen, har bruken av konsulenter innenfor velferdsområdet, som nevnt innledningsvis, blitt viet mye oppmerksomhet. Med

bakgrunn i dette har vi spurt barnevernstjenestene om de stiller krav til bruk av innleide konsulenter i kontraktene som inngås med private virksomheter. Resultatene indikerer at det er forholdsvis vanlig, se tabell 6.5.

Tabell 6.5 Stiller barnevernstjenesten krav til bruk av innleide konsulenter i avtalene med private leverandører?

	N	%
Ja, i alle avtaler	16	29
Ja, i enkelte avtaler	6	11
Nei	18	33
Vet ikke	15	27
Totalt	55	100

Som nevnt innledningsvis er ikke bruken av konsulenter i utgangspunktet et tema for denne undersøkelsen, som er avgrenset til å vurdere tiltak og konsekvenser av tiltak som kan virke inn på lønns-, arbeids- og pensjonsvilkårene til *ansatte*. For å sikre at konkurransevilkårene mellom offentlige, ideelle og kommersielle blir mest mulig like, er det imidlertid viktig å være oppmerksom på bruken og reguleringen av innleide konsulenter.

Vurdering av pris og kvalitet

Til slutt i undersøkelsen har vi spurt barnevernslederne om hvordan de vurderer kvaliteten og prisen på tjenestene de kjøper inn fra private leverandører. Resultatene viser at barnevernslederne stort sett er fornøyde med kvaliteten på tjenestene som leveres av private leverandører. Se resultater i tabell 6.6.

Tabell 6.6 Helt generelt, hvordan vurderer du kvaliteten på de tjenestene som barnevernstjenesten har kjøpt inn fra private leverandører de siste 12 månedene?

	N	%
Svært god	13	17
God	48	63
Verken god eller dårlig	12	16
Dårlig	1	1
Svært dårlig	0	0
Vet ikke	2	3
Totalt	76	100

Vi har også spurt om barnevernslederne oppfatter at det er kvalitetsforskjeller mellom ideelle og kommersielle leverandørene. Resultatene indikerer at det ikke er noen vesentlige forskjeller, se tabell 6.7.

Tabell 6.7 Opplever du at det er systematiske kvalitetsforskjeller i tjenestene som leveres av ideelle og kommersielle aktører?

	N	%
Ja, ideelle aktører leverer bedre tjenester	4	5
Ja, kommersielle aktører leverer bedre	1	1
Nei, det er ingen systematiske kvalitetsforskjeller	22	29
Vi har kun benyttet kommersielle leverandører	20	26
Vi har kun benyttet ideelle leverandører	4	5
Vet ikke	25	33
	76	100

Når det gjelder vurdering av pris, tror de fleste barnevernslederne at det hadde blitt billigere for kommunen å utføre tjenestene selv, se tabell 6.8. Det er litt uklart hva barnevernslederne har lagt til grunn for dette svaret, men det gir uansett en indikasjon på at de fleste barnevernstjenestene ikke benytter private leverandører for å spare penger.

Tabell 6.8 Hvordan vurderer du prisen/kostnaden på barnevernstjenestene som har blitt kjøpt inn fra private leverandører de siste 12 månedene?

	N	%
Det hadde blitt billigere for barnevernstjenesten å utføre oppgavene selv	53	70
Det hadde blitt dyrere for barnevernstjenesten å utføre oppgavene selv	4	5
Prisen hadde blitt omtrent den samme uansett	12	16
Vet ikke	7	
Totalt	76	100

6.3 Oslo

Som nevnt i kapittel 3.4 har Oslo en egen modell for organisering og finansiering av barnevernet. I det følgende gir vi en beskrivelse av hvordan private aktører inkluderes innenfor ulike områder i barnevernet i Oslo.

Barnevernsinstitusjoner

Konkurransen med forhandlinger har blitt brukt som anskaffelsesmetode for de private institusjonsplassene det foreligger avtaler om i Oslo per i dag. I 2016 ble det utlyst en konkurranse om rammeavtaler for kjøp av institusjonsplasser med varighet fra 01.10.2016 til 30.09.2020. Konkurransen ble skjermet fra kommersielle leverandører, slik at kommersielle leverandører ikke hadde anledning til å delta i konkurransen.

Rammeavtalen som ble inngått gjennom denne konkurransen, ble delt inn i to faser. I den første fasen (01.10.2016–30.06.2017) ble det anslått at kommunen vil ha behov for om lag 30 plasser, og hensikten var da å supplere allerede eksisterende rammeavtaler som ikke fullt ut dekket kommunes behov. I den andre fasen (01.07.2017–30.09.2020, med mulighet for prolongering på 1 + 1 år), som startet da de allerede eksisterende kontraktene løp ut, ble omfanget for avtalen anslått til å være på mellom 85 og 95 plasser. Hverken i den første eller andre fasen ble det gitt

noen garanti om kjøp av plasser. Den anslåtte verdien på anskaffelsen var på mellom 1,3 og 1,7 milliarder kroner.

Gjennom denne konkurransen ønsket Oslo kommune å dekke behovet for institusjonsplasser fullt ut, det vil si at det ble anslått at kommunens egne institusjonstilbud sammen med de om lag 85–95 plassene i rammeavtalen ville dekke kommunens samlede behov for institusjonsplasser i avtaleperioden. Konkurransen ble skjermet slik at den bare var for ideelle aktører, fordi det politiske flertallet i Oslo kommune ønsket ideelle aktører framfor kommersielle aktører. Det viste seg imidlertid at Oslo ikke klarte å dekke det forventede behovet (85–95 institusjonsplasser) ved å utelukkende henvende seg til ideelle aktører. På grunnlag av denne konkurransen ble det bare inngått avtale om 41 institusjonsplasser.

For å dekke det resterende behovet for institusjonsplasser ble det utlyst en ny konkurranse i 2017, som var åpen for alle leverandører (ideelle og kommersielle). Også denne konkurransen var *med* forhandling og *uten* garanti om kjøp av plasser. Omfanget for avtalen ble anslått til om lag 51 plasser per år fra og med 01.07.2017, og varighet ble satt til 4 år med mulighet for prolongering på 1 + 1 år. Selv om konkurransen var åpen for alle (ideelle og kommersielle), var det kun kommersielle leverandører som leverte tilbud i konkurransen. Det skyldes antakeligvis at de ideelle leverandørenes kapasitet var sprengt etter den første konkurransen. På grunnlag av denne konkurransen har det blitt inngått rammeavtale om 59 institusjonsplasser, men med effekt fra 18.8.2018 ble avtalen med én leverandør (seks plasser) hevet.

Familiesenter og plasser i familiehjem

BFE har også inngått rammeavtaler om kjøp av plasser i familiehjem⁴⁸ (tre leverandører) med en anslått verdi på mellom 225 og 240 millioner kroner og familiesentre (to leverandører med totalt 13 plasser) med en anslått verdi på 131,4 millioner kroner. I begge avtalene er varigheten 4 år med opsjon om prolongering på inntil 2 år (1 + 1). Verdien av disse avtalene er altså relativt begrenset sammenlignet med avtalene for barnevernsinstitusjoner. Anskaffelsesmetodene er omtrent like som for kjøp av institusjonsplasser, det vil si konkurranse med forhandling og uten garanti om kjøp av plasser.

I tillegg har Oslo kommune, ved utviklings- og kompetanseetaten (UKE), inngått rammeavtaler om kjøp av hjelpetiltak- og saksbehandlingstjenester.

Krav til lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår

I alle de gjeldende kontraktene med private leverandører innenfor barnevernsområdet stilles det krav til at lønns- og arbeidsvilkårene for de ansatte er i henhold til forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter av 08.02.2008. BFE oppgir også at de kontrollerer om kravene følges opp i praksis.⁴⁹

Generelt har Oslo kommune, som bruker om lag 26 milliarder i året på kjøp fra private leverandører, ønsket å stille strengere krav til arbeidsvilkårene hos private leverandører de senere årene. I den såkalte oslodellen, som byrådet vedtok i mai

⁴⁸ Familiehjem er et døgnbasert omsorgstiltak for barn som har behov for å bo i en familiekontekst, men der det vurderes at et ordinært fosterhjem ikke vil være tilstrekkelig for å kunne ivareta barnets særskilte behov. BFE har ikke inngått avtale om kjøp av ordinære fosterhjem.

⁴⁹ På tidspunktet for intervjuet hadde de et pågående arbeid med å følge opp lønns- og arbeidsvilkår, som leverandørene foreløpig ikke hadde fått tilbakemeldinger om, og derfor ønsket ikke BFE å gi noen mer detaljerte opplysninger om dette på tidspunktet for intervjuet.

2017, har kommunen nå innført en rekke «seriøsitetskrav» som har til hensikt å bekjempe arbeidsmiljøkriminalitet og sikre gode og anstendige arbeidsforhold for alle som jobber for Oslo kommune.⁵⁰ En del av bestemmelsene er særlig aktuelle for bygg og anlegg, men fra og med den siste kontraktsinngåelsen (rammeavtale med ideelle leverandører om plasser i familiehjem) har BFE implementert vilkårene fra oslomodellen i sine avtaler. Når det gjelder lønns- og arbeidsvilkår, medfører ikke det noen reell endring fra tidligere kontrakter, det er fortsatt bestemmelsene fra forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter som ligger til grunn, men blant annet har det blitt innført nye krav til bruk av konsulenter, som kan ha betydning for praksisen til leverandørene framover i tid.

6.4 Tariffavtaler og regulering av lønns- og arbeidsvilkår

Som vist ovenfor stiller staten krav til at lønns- og arbeidsvilkårene hos de ansatte skal være i henhold til landsomfattende tariffavtaler. Hvis det ikke stilles noen særskilte krav, slik tilfellet ofte er for kjøpene i kommunalt barnevern, og tilbyderne selv ikke er tariffbundne, er det bestemmelsene i arbeidsmiljøloven og de individuelle arbeidsavtalene som gjelder.

Lønns- og arbeidsvilkår i norske virksomheter reguleres dels av lov og dels av tariffavtaler. På enkelte områder virker også disse regelsettene sammen. Lønn reguleres i hovedsak gjennom avtalene, mens arbeidstid reguleres i både lov og avtale. For ansatte som ikke omfattes av tariffavtaler, vil arbeidsmiljøloven og den individuelle arbeidsavtalen være reguleringsinstrumentene som setter rammene for arbeidsforholdet. I det følgende skal vi beskrive rammeverket som barnevernsinstitusjonene må forholde seg til når det gjelder lønns- og arbeidsvilkår. Dette gjør vi ved å beskrive lovreguleringer som er særlig relevante for disse, samt ved å beskrive tariffavtalesystemet og innholdet i de viktigste avtalene på dette området. Vi vil i hovedsak se på de elementene som antas å ha størst betydning for arbeidsgivernes arbeidskraftkostnader, det vil si lønn og arbeidstid.

Lovreguleringer

Arbeidsmiljøloven gjelder i utgangspunktet for alle ansatte i norsk arbeidsliv, enten de er ansatt i det private, kommunene eller staten. Statsansatte er imidlertid unntatt fra enkelte av bestemmelsene i arbeidsmiljøloven, og for disse er det gitt egne reguleringer i lov om statens ansatte mv. (statsansatteloven). Som nevnt gir lovene ingen reguleringer med hensyn til lønn, men de regulerer rammene for arbeidstiden inngående.

Arbeidsmiljøloven kapittel 10 regulerer arbeidstid. Loven setter grenser for hvor mye som kan arbeides det enkelte døgn og uke, samt krav til arbeidsfrie perioder, adgangen til nattarbeid, arbeid på søn- og helligdager og overtid. Reguleringene er lagt opp slik at det er relativt vide muligheter for å gjøre unntak fra bestemmelsene gjennom avtale mellom partene eller ved søknad til Arbeidstilsynet. I vår sammenheng er det særlig avtaleadgangen mellom de sentrale parter som er viktig. Etter § 10-12 fjerde ledd kan fagforening med innstillingsrett inngå avtaler som fraviker bestemmelsene i kapitlet (med unntak for enkeltbestemmelser knyttet til helse og velferd).

⁵⁰ Se mer informasjon om Oslomodellen her: <https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/for-leverandorer-til-oslo-kommune/oslomodellen/#gref>

I tillegg til lovene er medleverforskriften sentral for barnevernsinstitusjonene. Medleverforskriften ble første gang fastsatt i 2005 i forbindelse med at ansvaret for private bo- og behandlingsskollektiver for barn og ungdom med rus- og behandlingsproblemer ble overført fra det fylkeskommunale til det statlige barnevernet (NOU 2016: 1). I den forbindelse ble det klart at enkelte av arbeidstidsordningene ved disse institusjonene var i strid med arbeidsmiljøloven, samt at enkelte bygget på dispensasjoner fra Arbeidstilsynet. Arbeids- og sosialdepartementet fastsatte derfor en forskrift som i hovedsak gjorde det mulig å videreføre de aktuelle arbeidstidsordningene. Dette gjaldt ordninger der de ansatte bor sammen med beboerne på institusjonen over en lengre periode, noe som ble ansett som gunstig av hensyn til behandlingen. Forskriftsfestingen innebar at det ikke var nødvendig for de enkelte institusjonene å få unntak fra arbeidsmiljøloven gjennom avtale med fagforening med innstillingsrett eller gjennom dispensasjon fra Arbeidstilsynet.

Forskriftens virkeområde ble endret i 2017, slik at den i dag gjelder for institusjoner hvor medleverordninger er nødvendig for å ivareta særlig omsorgs- og behandlingssoppgaver for nærmere angitte beboergrupper. Barn i barnevernsinstitusjoner er én av disse.

Det er i hovedsak kun de private institusjonene som bruker medleverforskriften. Bakgrunnen for dette er at arbeidsforholdene på de statlige institusjonene vil være omfattet av hovedtariffavtalene i staten og reguleringene om arbeidstid der. En bruk av medleverordningen vil dermed forutsette at denne ikke fraviker hovedtariffavtalene, eller at partene gir godkjenning til at avtalen fravikes. Etter at staten overtok ansvaret for barnevernsinstitusjonene fra kommunene i 2004, har det blitt inngått særavtaler om arbeidstidsordninger for enkelte institusjoner. Disse bygger på en avtale om fravik fra hovedtariffavtalene som staten og hovedsammenslutningene er enige om. Det er svært vanlig at de private institusjonene benytter medleverforskriften. Omfanget av medleverordninger beskrives nærmere i kapittel 8.1.

Utvidelsen av forskriften, som ble vedtatt i 2017, var foranlediget av Arbeidstidsutvalgets forslag på dette punktet (NOU 2016: 1, kapittel 14). I den forbindelse pekte utvalget på at en utvidelse av virkeområdet ville kunne ha betydning for konkurranseforholdet mellom statlige og private virksomheter. Bakgrunnen for dette er at medleverordninger er mindre kostnadskrevenne enn ordinær turnus da institusjonene kan klare seg med færre ansatte. I undersøkelsen til Olberg og Pettersen (2015, s. 37) svarer nærmere sju av ti av lederne for de private institusjonene at konkurranseevnen i anbudskonkurranser var ganske viktig eller svært viktig for valg av arbeidstidsordning. Arbeidstidsutvalget mente at konsekvensene av en utvidelse av virkeområdet for forholdet mellom private og offentlige institusjoner måtte følges nøye (på side 228).

Tariffreguleringer

Det norske tariffavtalesystemet er bygget opp med landsdekkende tariffavtaler bestående av hovedavtaler og overenskomster/hovedtariffavtaler. Det er i overenskomstene eller hovedtariffavtalene at man finner reguleringer av lønns- og arbeidsvilkår. Mens alle statlige og kommunale virksomheter er bundet av en tariffavtale, gjelder ikke det samme for virksomhetene i privat sektor. For disse må en avtale ha blitt gjort gjeldende for den enkelte virksomhet. Reglene er ulike alt etter om arbeidsgiveren er organisert i en arbeidsgiverforening eller ikke. Dersom arbeidsgiveren er organisert, kan et fagforbund normalt kreve avtale dersom 10 prosent av de ansatte (i den gruppen som avtalen omfatter) er medlem av fagforbundet. For uorganiserte arbeidsgivere gjelder ingen slik nedre grense, men det er heller ikke noe automatikk

i at de ansatte kan få avtale selv om mange er organiserte. Arbeidstakerne må eventuelt bruke streik for å presse en motvillig arbeidsgiver inn i en avtale.

I staten er det to hovedtariffavtaler som begge regulerer alle statlige virksomheter, men der ulike organisasjoner er parter i disse. Det finnes en avtale mellom staten og LO, Unio og YS og en avtale mellom staten og Akademikerne.

I kommunal sektor har forbundene inngått likelydende avtaler med KS. Disse gjelder for ansatte i alle kommuner og fylkeskommuner med unntak av Oslo kommune. Oslo kommune er eget tariffområde og har inngått en egen hovedtariffavtale med de ulike fagforbundene.

Enkelte av de private barnevernsinstitusjonene er medlem av Virke og bundet av avtalene innenfor området helse, utdanning, kultur og ideell sektor (HUK-området). Disse avtalene har historisk vært kopier av hovedtariffavtalene i stat og kommune og har fremdeles store likheter med disse. Barnevernsinstitusjonene vil være omfattet av landsoverenskomsten for virksomheter.

Barnevernsinstitusjoner som er organisert i NHO, er medlemmer av NHO Service og Handel. Dersom disse er bundet av tariffavtale, vil det for LO-organiserte gjelde avtale nummer 453 mellom NHO og Fagforbundet/LO. Denne avtalen ble gjort gjeldende for Aleris ungplan og BOI da de i 2013 gikk over fra Virkes HUK-område til NHO. I etterkant har også flere virksomheter gått inn i NHO, og de fleste av disse er enten bundet av denne overenskomsten eller ville blitt bundet av denne dersom vilkårene for dette var til stede. I likhet med Fagforbundet har Fellesorganisasjonen (FO) mange medlemmer i barnevernsinstitusjonene. I og med at FO ikke er part i overenskomst nummer 453, er det inngått en samarbeidsavtale mellom Fagforbundet og FO som skal sikre FO medbestemmelse i den enkelte virksomhet. Lokal medbestemmelse er særlig viktig på NHO-området i og med at overenskomsten her er rammepreget og de faktiske lønns- og arbeidsvilkårene for en stor del forhandles på de enkelte virksomhetene. YS-forbundet Parat har også en avtale med NHO Service og Handel. Denne er en parallell til Fagforbundets avtale og er gjort gjeldende i Aleris Ung-plan & BOI.

Det finnes også barnevernsinstitusjoner som er medlem av Spekter. Disse vil være omfattet av Spekters overenskomstområde 12 for virksomheter innenfor helse, velferd og oppvekst. Høsten 2018 gjaldt dette Tyrilistiftelsen og Unicare Små Enheter AS. Disse vil være omfattet av en A-del av overenskomsten som er lik for alle medlemmer i Spekter-området, samt en B-del som forhandles i den enkelte virksomhet. Lønns- og arbeidsvilkår vil være regulert i begge disse delene.

Alle tariffavtalene reforhandles annethvert år. I disse forhandlingene kan partene bli enige om å gjøre endringer i avtalenes bestemmelser. I tillegg til dette gjennomføres det forhandlinger om lønnsjusteringer i mellomårene. Lønnsforhandlingene, enten disse skjer i hovedoppgjørene eller mellomoppgjørene, kan helt eller delvis foregå sentralt eller helt eller delvis på den enkelte virksomhet. Dette innebærer at utfallet kan være ulikt mellom ulike virksomheter.

I det følgende gis en kort oversikt over hovedinnholdet i de ulike avtalene når det gjelder lønn og arbeidstid med mer. Avtalene har mange detaljerte bestemmelser som kan påvirke virksomhetenes kostnader, men vi har her valgt å konsentrere oss om de vilkårene som er viktigst med tanke på kostnadene, det vil si lønn og arbeidstid. For pensjon henvises det til oversikten i kapittel 7.

Staten – hovedtariffavtalen LO/YS/Unio og Akademikerne

For perioden 2018–2020 er det inngått to hovedtariffavtaler i staten, og disse er ulike først og fremst når det gjelder lønn. Mens medlemmer av Akademikerne får fastsatt en lønn uten at den er plassert i en lønnsstige, plasseres medlemmer av de andre hovedorganisasjonene, samt uorganiserte, inn i lønssystemet etter stillingstype. Lønssystemet omfatter både lønnsrammer og lønnsstiger. Mens noen stillinger skal plasseres inn i en lønnsramme, har andre stillinger kun et minste garantert lønnsnivå fastsatt gjennom et gitt lønnstrinn. Lønnsrammene består av en ansiennitetsstige, hvor ansatte rykker opp i stigen i henhold til tjenesteansienniteten (eller lokale forhandlinger). Innenfor barnevern er assistenter, miljøarbeidere og miljøterapeuter plassert inn i lønnsrammer, mens enkelte miljøarbeidere og enkelte spesialutdannede miljøterapeuter plasseres i lønnsstige.

Også de årlige justeringene foregår på ulik måte. For LO, YS og Unio forhandles det om justeringer sentralt. I tillegg settes det ofte av en lønspott som skal fordeles gjennom lokale forhandlinger. I 2018 var det enighet om å sette av 1,9 prosent av lønsmassen til slike forhandlinger for arbeidstakere som ikke er organisert i Akademikerne. For medlemmer av Akademikerne forhandler de sentrale partene om en ramme, og denne fordeles i sin helhet gjennom lokale, kollektive forhandlinger. Det finnes likevel noen sentralt fastsatte garanterte satser og en garanti for lønnsutviklingen i mange av stillingene. Innenfor barnevernet finnes denne typen garantier i de samme typene stillinger som de som i de andre hovedtariffavtalene plasseres inn i lønnsrammer.

Når det gjelder arbeidstid, fastsetter avtalen at denne ikke skal overstige 37,5 timer per uke, og i den utstrekning det er mulig, ligge mellom klokken 07 og 17 og fordeles på 5 dager i uken. Det kan imidlertid avtales arbeidstidsordninger som fraviker dette. Arbeidstiden i de statlige institusjonene med medleverordninger er derfor basert på en avtale mellom organisasjonene som fraviker både arbeidsmiljøloven og hovedtariffavtalene. Avtalen gjelder for totalt 20 institusjoner i Bufetat.

Natt-, lørdags- og søndagsarbeid gir rett på tillegg, se § 15. Natttillegget er på 45 prosent av timelønnen, mens arbeid mellom klokka 06 og 07, samt mellom klokka 17 og 20, utløser rett til 15 kroner ekstra per time. For pålagt arbeid på lørdag og søndag, arbeid på helge- og høytidsdager, reservetjeneste / hvilende vakt, delt dagsverk med mer gjelder egne satser.

Den statlige avtalen gir ansatte også andre rettigheter som kan ha en kostnadsside for virksomhetene. Det gjelder full lønn under sykdom og foreldrepermisjon, noe som vil ha særlig betydning for ansatte som tjener over folketrygdens maksbeløp på seks ganger grunnbeløpet og avtalefestet ferie utover ferielovens minimum på 4 uker og 1 dag.

Virke – landsoverenskomsten for virksomheter

Landsoverenskomsten for virksomheter har to ulike lønssystemer, og virksomhetene blir plassert på ett av disse, det vil si enten § 26 eller § 27. § 26 tilsvarende i hovedsak lønssystemet i staten for LO, YS og Unio, mens § 27 tilsvarende det kommunale lønssystemet.

Rammene for arbeidstiden er 37,5 timer per uke og skal som i staten i den grad det er mulig, legges mellom klokken 7 og 17. Avtalen regulerer også rett til redusert ukentlig arbeidstid ved skift eller turnus i tråd med det som er vanlig, samt tillegg i tråd med reguleringene i de statlige hovedtariffavtalene. Arbeidstakere som omfattes av overenskomsten, har rett til full lønn under sykdom og foreldrepermisjon samt rett til tariffestet ferie.

NHO – overenskomst 453 LO/Fagforbundet

Overenskomst 453 er en rammeavtale, noe som innebærer at partene på den enkelte virksomhet inngår særavtaler om lønns- og arbeidsvilkår som utfyller overenskomsten (§ 3). Overenskomsten fastsetter minstelønnsbestemmelser, men det forutsettes at det skal forhandles om generelle lønnstillegg og rammen for individuelle tillegg på den enkelte virksomhet ut fra fire kriterier (virksomhetens økonomi, produktivitet, konkurranseevne og framtidsutsikter).

Avtalen inneholder tilsvarende arbeidstid som man finner i øvrige overenskomster i privat sektor. Det innebærer at arbeidstiden ikke skal overstige 37,5 timer, 35,5 timer eller 33,6 timer per uke alt etter hvilken arbeidstidsordning de ansatte har. Det laveste timeantallet gjelder for helkontinuerlig skiftarbeid og sammenlignbart turnusarbeid, mens grensen på 35,5 timer gjelder for turnus som omfatter minst hver tredje søndag, fast kvelds- og nattarbeid (mellom kl. 20 og 06) med mer. Avtalen regulerer også minimumstillegg for arbeid på ettermiddag og kveld (37 kr/time), natt (39 kr/time, helge- (29 kr/time) og høytidsdager (100 prosent).

Arbeidstakere omfattet av avtalen har rett til 5 uker ferie.

Overenskomster kommunal sektor

Alle kommuner med unntak av Oslo er bundet av hovedtariffavtalen med KS. I Oslo kommune er det overenskomster i dokument 25 som binder de kommunale virksomhetene.

KS-avtalene har et minstelønnsystem basert på hvilke krav til kompetanse som stilles til stillingen en person er ansatt i, og ansiennitet. Grovt sett grupperes det i stillinger uten krav til utdanning, stillinger med krav til fagbrev (eller tilsvarende), stillinger med krav om høgskoleutdanning, stillinger med krav om høgskoleutdanning og ytterligere spesialistutdanning og stillinger med krav om mastergrad. Ansienniteten går fra 0 til 16 år. Lønnen justeres gjerne både gjennom sentrale og lokale forhandlinger. Ledere innplasseres direkte basert på visse kriterier.

Lønnsystemet i Oslo kommune kan sammenlignes med det statlige området. Det består av stillingskoder som er innplassert i lønnsrammer, og et lønnsregulativ som dekker 80 lønnstrinn. Også her kan lønnen justeres gjennom både sentrale og lokale forhandlinger. Det finnes en egen lønnstabell for toppledere.

Begge avtalene har 37,5 timers arbeidstid, men lavere arbeidstid dersom det arbeides turnus. Arbeidstiden skal ikke overstige 35,5 timer der den ansatte arbeider natt (mellom klokken 20 og 06) og/eller minst hver tredje søndag, samt ved døgkontinuerlig skiftarbeid. Arbeidstiden reduseres ytterligere til 33,6 timer ved heltkontinuerlig skrift eller sammenlignbart turnusarbeid, se § 4. Det finnes i tillegg egne beregningsmåter for tredelt skift- og turnusarbeid der arbeidstiden reduseres forholdsmessig til belastningen. Det er også muligheter for å inngå avvikende arbeidstidsordninger etter avtale som er godkjent av forbund med innstillingsrett (eventuelt også arbeidsgiversiden dersom avtalen innebærer at tariffavtalens reguleringer må settes til side).

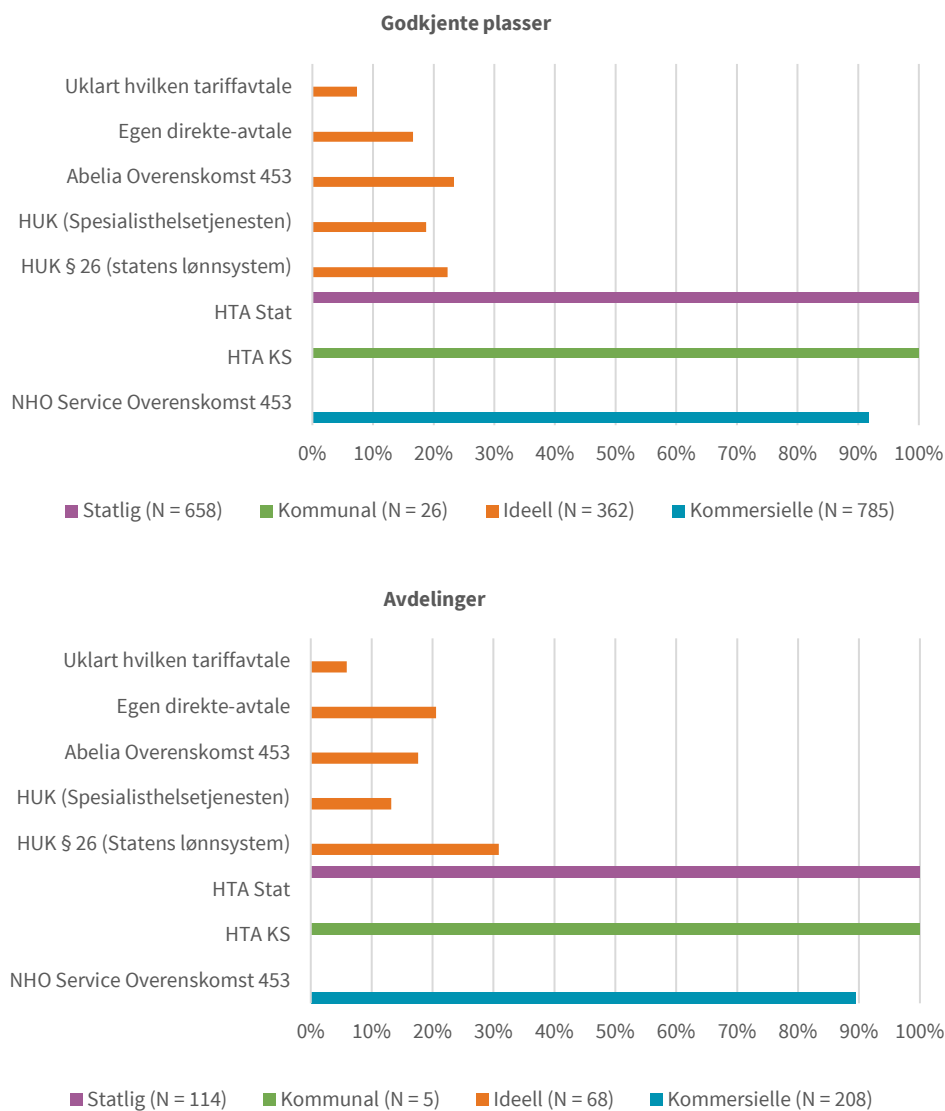
Avtalene har også reguleringer om tillegg for arbeid i helger og høytider og på kveld og natt samt egne overtidssatser. Arbeidstakere dekket av overenskomstene har rett til 5 uker ferie samt rett til full lønn under sykdom.

Oversikt over tariffdekning innenfor ulike sektorer

Figur 6.2 viser hvilke tariffavtaler som benyttes av leverandørene innenfor de ulike sektorene. Blant de kommersielle institusjonene, som inngår i datagrunnlaget for oversikten, er om lag ni av ti avdelinger omfattet av NHO-avtalen (overenskomst

453). Blant de ideelle leverandørene er det større variasjon i hvilke tariffavtaler som gjelder. For både de kommersielle og ideelle leverandørene er om lag 10 prosent av avdelingene *ikke* oppført med noen tariffavtale. Det kan skyldes at de ikke har tariffavtale eller mangelfull registrering av opplysninger om tariffavtale. For de statlige og kommunale institusjonene er tariffavtaledekning 100 prosent, og det er hovedtariffavtalene for henholdsvis KS og Stat som gjelder for disse institusjonene.

Figur 6.2 Oversikt over tariffavtaler innenfor ulike sektorer.



Kilde: Bufdir, liste over godkjente institusjoner i landet utenom Oslo (bortsett fra kommunale institusjoner, som tilhører Barne- og familieetaten i Oslo).

7 Forskjeller i pensjonsvilkår

Den sentrale problemstillingen for utredningen, «Hvordan og med hvilke konsekvenser kan det oppnås *likere* lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår hos offentlige og private aktører i barnevernet?», forutsetter at det er forskjeller i vilkårene i dag. I dette kapittelet presenteres kartleggingen av pensjonsforholdene i private barnevernsinstitusjoner. Vi vil først drøfte kjennetegnene ved de historiske pensjonsforholdene hos private velferdsleverandører der vi peker på at disse tidligere var de samme i private institusjoner som i de offentlige. Vi går så over til selve kartleggingen der vi først viser utbredelsen av privat AFP og så av ulike tjenestepensjoner. Deretter analyserer vi kostnadene som arbeidsgiver har ved disse ordningene. Gjennomgangen av pensjonsforholdene avsluttes med en oppsummering.

En sentral avgrensning i denne analysen er at vi ser på pensjonsforholdene for de som er arbeidstakere i barnevernet, og at vi utelukkende ser på barnevernsinstitusjonene. I tillegg til de som har et regulært ansettelsesforhold, finnes det i barnevernet grupper som er selvstendig næringsdrivende, eller som leverer tjenester, for eksempel fosterhjem, uten at dette er del av et arbeidsforhold. Disse gruppene er ikke underlagt krav om å ha tjenestepensjon (lov om obligatorisk tjenestepensjon OTP) eller være med i AFP-ordningen i privat sektor gjennom å være omfattet av tariffavtale. I denne kartleggingen ser vi dermed på pensjonsforholdene for arbeidstakere i barnevernsinstitusjoner.

7.1 Pensjonsforhold

Før vi går videre, vil vi kort forklare de ulike pensjonsordningene og begrepene som senere vil benyttes i kartleggingen. Et utgangspunkt for å beskrive pensjonsforhold i arbeidsmarkedet utover at alle er omfattet av den statlige folketrygden, er å skille mellom avtalefestet pensjon (AFP) og de regulære tjenestepensjonsordningene. Begge typene av pensjonsordninger gir utbetaling av alderspensjon til de som er omfattet, men de har ulik oppbygging og regulering.

Privat AFP er en tverrgående ordning (omfatter flere bedrifter) som er regulert gjennom tariffavtale og lov for statstilskuddet. Gjennom tariffavtalen sikres de som er ansatte i bedrifter dekket av slik avtale, at de er med i ordningen. AFP er bare delvis fondert. Utbetaling forutsetter blant annet at man er medlem ved 62 år. Derfor betegnes den også som en kvalifiseringsordning. AFP-ytelsen tilsvarende en årlig sparing på omkring 4 prosent av lønn og gir en livslang ytelse avhengig av hvor lenge man har jobbet, og hva man har tjent i denne perioden. I offentlig sektor er det inngått avtale om at det skal innføres en tilsvarende såkalt privatlignende AFP-ordning som vil omfatte de som er født etter 1962. For de eldre årskullene er AFP-ordningen i offentlig sektor utelukkende en ordning som gir pensjon fra man er 62, til man er 65 eller 67 år. På grunn av omleggingen av AFP-ordningen i offentlig sektor vil disse pensjonsvilkårene bli relativt like for ansatte i tariffdekkede virksomheter i privat og offentlig sektor. De som vil ha svakere pensjonsvilkår, er ansatte i private virksom-

heter som ikke er dekket av tariffavtale. Dette reiser en særlig reguleringsmessig utfordring hvis man ønsker likere pensjonsvilkår både innad i privat sektor og mellom offentlig og privat sektor.

Tjenestepensjoner er ordninger ved den enkelte arbeidsplass eller virksomhet der arbeidsgivers pensjonsløfte er sikret gjennom fondsoppbygging (bortsett fra i SPK som er løpende finansiert basert på en garanti fra staten). Disse pensjonsordningene leveres av forsikringsselskaper (eventuelt fondsselskaper) eller pensjonskasser, og utformingen av disse er regulert i egne lover. En bedrift kan ikke fritt utforme sin egen ordning hvis man vil oppnå skattefradrag, men må velge mellom følgende typer av ordninger:

Ytelsespensjon etter lov om foretakspensjon. En ytelsespensjon sikter typisk mot 66 prosent av sluttlønn ved 67 år inklusive folketrygd etter 30 års opptjening. Det er i dag svært få slike ordninger igjen i privat sektor (under 100 000 aktive medlemmer). Før 2001 var disse ordningene enerådende.

Innskuddspensjon etter lov om innskuddspensjon. Det ble åpnet for skattefradrag for innskuddsordninger fra 2001, og et eget regelverk ble etablert. Innskuddsordningene er enkle spareordninger der det spares en viss prosent av lønnen hvert år for det enkelte medlem. Disse årlige premie- eller sparesatsene kan være fra 2 prosent av lønn til 7 prosent av lønn (opp til 7,1 G). For inntekt mellom 7,1 G og 12 G, der det ikke er opptjening av folketrygd, kan det spares i tillegg 25 prosent av årlig lønn. De årlige innbetalingene samles opp til en kapitalbeholdning som fordeles utover 10 år, senest til man er 77 år. Avkastning i oppsparingsperioden tilfaller den enkeltes konto. Det er et overveldende flertall av de som er med i en innskuddsordning, gjør såkalte individuelle investeringsvalg. Nesten alle ansatte i privat sektor er med i en innskuddsordning, det vil si rundt 1,3 millioner arbeidstakere.

Hybridpensjon etter lov om tjenestepensjon. Dette er en ordning som ligger mellom ytelses- og innskuddsordningene. Som innskuddspensjon baserer denne ordningen seg på årlig sparing med samme maksimalsatser, men det spares mer for kvinner, og det er et forsikringselement slik at utbetalingene er livsvarige. Regelverket åpner for at pensjonsbeholdningen i oppsparingstiden kan reguleres med lønnsutviklingen eller ved individuelle eller kollektivt investeringsvalg. Det gjør at en hybridordning kan utformes svært likt den nye offentlige tjenestepensjonsløsningen (påslagsmodell). Hybridregelverket har bare virket noen få år, og ordningen har relativt liten utbredelse. Man finner ordningen først og fremst innenfor privat utdanning og velferd som samarbeider nært med eller er leverandører til det offentlige.

I tillegg til disse lovene er det en egen regulering som setter et minstekrav om at alle ansatte må være omfattet av en tjenestepensjonsordning. *Lov om obligatorisk tjenestepensjon* (OTP) stiller ikke krav til hvilken ordning som etableres, men setter et krav om at sparingen skal være på minst på 2 prosent av lønn (over inntekt på 1 G). I praksis er nesten alle nye ordninger som ble etablert etter at loven trådte i kraft i 2006, innskuddsordninger, og mange ligger på minimumsnivået på 2 prosent. Derfor omtales typisk slike minste innskuddsordninger i dagligtale som OTP.

Det er med andre ord adgang til å etablere svært ulike tjenestepensjonsordninger for ansatte i private bedrifter, og den årlige sparingen (eller ytelsesnivået man sikter mot) kan variere mye. Ansatte i offentlig sektor skal gjennom tariffavtaler og lov skal være omfattet av det som kalles offentlig tjenestepensjon. En offentlig tjenestepensjon kan leveres av ulike leverandører (livselskaper, pensjonskasser og SPK), men ordningen er nærmest identisk sett fra de ansattes side. I dag er den offentlige tjenestepensjonen en såkalt bruttoordning som sikrer den ansatte 66 prosent av slutt-

lønn etter 30 års medlemskap. Denne offentlige tjenstepensjonen har klare felles-trekk med privat ytelsespensjon og omfatter i dag mer enn 800 000 offentlig ansatte. I tillegg kommer rettigheter for tidligere offentlig ansatte. En offentlig tjenstepensjon vil typisk gi opphav til høyere ytelser for den ansatte og større kostnader for arbeidsgiver enn en innskuddsordning.

Som vi skal komme tilbake til, har partene i offentlig sektor avtalt å gå over til en såkalt påslagsmodell med virkning for ansatte født etter 1962. Denne påslagsmodellen minner om den private hybridordningen og er en forsikret ordning som bygger på årlig opptjening som gir livslange ytelsene for menn og kvinner. Typisk er satsene i påslagsmodellen avtalt til å ligge på nivå med maksimalsatsene i hybridordningen og også over disse. Påslagsmodellen vil være noe mer sjenerøs enn de private tjenstepensjonsordningene. Private institusjoner innenfor velferd og utdanning m.m. har historisk kunnet ha offentlig tjenstepensjon.

Kjernen i denne analysen er dermed både å kartlegge hva slags ordninger av de ovenfor nevnte som faktisk finnes i private virksomheter, og deretter analysere hvilke forskjeller i kostnader for arbeidsgiver og ytelser for de ansatte dette gir opphav til. Dette er grunnlag for den senere diskusjonen om hvordan man kan sikre likere pensjonsvilkår i barnevernet.

7.2 Bakgrunn

Historisk har private barnevernsinstitusjoner hatt likeverdige pensjonsforhold med offentlige virksomheter ved at de private virksomhetene som hovedregel hadde offentlig tjenstepensjon for sine ansatte. Det fantes noen få private ytelsesordninger, men disse ble sett på som likeverdige. I avtaler om leveranser av barnevernstjenester så sent som på 1980- og 1990-tallet var det vanlig å vise til at de ansatte skulle ha offentlig tjenstepensjon. Denne tradisjonen med like pensjonsvilkår hang nært sammen med at offentlige myndigheter samarbeidet med private ideelle leverandører i velferdspolitikken uten at dette var gjenstand for konkurranse. I denne situasjonen ble like pensjonsvilkår sett på som naturlig for offentlige og private ansatte som utførte de samme arbeidsoppgavene. Dette prinsippet går tilbake til mellomkrigstiden hvor en rekke ansatte som drev med velferdstjenester i private organisasjoner, ble innmeldt i Statens pensjonskasse.

De private virksomhetene bidro historisk til å utvikle tilbudet av velferdstjenester. I etterkrigstiden ble disse tjenestene i stor grad omgjort til offentlig produserte tjenester. Samtidig fortsatte mange private virksomheter sin aktivitet, men nå i et nært samarbeid med det offentlige. De private institusjonenes rolle i velferdspolitikken endret seg imidlertid som en følge av økende bruk av anbudskonkurranser utover på 1990-tallet. Bakgrunnen for dette var et nasjonalt politisk ønske om å i større grad bruke anbudskonkurranser. Dette gikk sammen med inngåelsen av EØS-avtalen og utviklingen av et felles europeisk regelverk om offentlige anskaffelser. Resultatet har blant annet blitt at ideelle organisasjoner har møtt økende konkurranse fra kommersielle aktører. I dag leverer både ideelle og kommersielle aktører tjenester til statlige og kommunale myndigheter, også i barnevernet.

Denne utviklingen av konkurranse og bruk av markedsmekanismer i velferdspolitikken fikk som resultat at den tradisjonelle forståelsen av at pensjonsvilkårene skal være like mellom offentlige og private virksomheter, gradvis ble endret. I dag kan man si at et slikt krav ikke lenger finnes eller praktiseres. I de private institusjonene generelt, og i barnevernet spesielt, har det dermed vært en gradvis utvikling bort fra offentlig tjenstepensjon og over til private tjenstepensjonsordninger.

Selv om det i dag er private ordninger, vil det fortsatt kunne være kostnader knyttet til historiske rettigheter for (ideelle) institusjoner som tidligere har hatt offentlig tjenstepensjon (NOU 2016: 12). Det er imidlertid foreslått en (delvis) kompensasjonsordning for historiske kostnader i form av en lovfestet ordning (Prop. 3 L (2018-2019) Lov om tilskudd til visse private virksomheter med offentlig tjenstepensjon).

I dag styres pensjonsforholdene i private institusjoner av om de har tariffavtale, og om denne inneholder bestemmelser om tjenstepensjon. Er virksomheten dekket av landsomfattende tariffavtale, er de ansatte tilmeldt AFP-ordningen. Inneholder ikke tariffavtalen bestemmelser om tjenstepensjon, kan arbeidsgiver fritt etablere en tjenstepensjon innenfor regelverket i privat sektor.

En rekke av de sentrale private kommersielle og ideelle institusjonene er nå medlemmer av NHO. Det er i de to relevante landsforeningene ikke inngått tariffavtale for tjenstepensjon. I det såkalte HUK-området (Virke) ble det 07.05.2014 inngått en avtale mellom Virke og Fagforbundet om såkalt avvikende pensjonsordning. Denne avtalen er godkjent av de andre arbeidstakerorganisasjonene. Avtalen kan også ha virkning for barnevernsinstitusjoner. Avtalen åpner for å innføre en hybrid tjenstepensjonsordning som alternativ til tidligere offentlig tjenstepensjon. Man kan si at det sentrale med denne avtalen er at den forsikrede tjenstepensjonsordningen (regulert hybrid etter tjenstepensjonsloven) blir likestilt med offentlig tjenstepensjon. Overgang til NHO har for en rekke aktører medført at omfanget av hybride tjenstepensjonsordninger likevel er lite.

Samlet kan man si at dagens situasjon er preget av at de statlige og kommunale tjenesteleverandørene har offentlig tjenstepensjon, mens de private leverandørene følger regelverket for privat tjenstepensjon og tilpasser seg fritt innenfor dette regelverket i den grad dette ikke er regulert i tariffavtale.

7.3 Kartlegging av pensjonsforhold

For å dokumentere pensjonsforholdene i barnevernet har vi tatt utgangspunkt i Barne- og likestillingsdepartementets (BLD) liste over godkjente barnevernsinstitusjoner, som er publisert på deres nettsted. Denne oversikten inneholder 154 institusjoner. Av disse er 68 statlige og tre kommunale. Av de gjenstående private institusjonene er 25 ideelle og 57 private eller det man kan kalle kommersielle. For disse vel 80 private institusjonene har vi laget en egen oversikt. I denne oversikten har vi også registrert antall ansatte og om virksomheten inngår i et konsern, for eksempel Aleris eller Frelsesarmeen. Flere av virksomhetene gjør det, og når vi grupperer oversikten over konsern, finner vi totalt 26 grupper/konsern og enkeltforetak.

Først har vi for hver av institusjonene via registerdata kartlagt om de er omfattet av tariffavtale, og om de er med i fellesordningen for AFP. Dette har vi registrert manuelt. Dernest har vi kontaktet alle virksomhetene og spurt om de har en av de følgende tjenstepensjonsordningene for sine ansatte:

- en minsteordning på 2 prosent opptjening fra 1 G etter OTP-kravet
- en innskuddsordning med høyere årlig sparesats i privat ytelsesordning
- en hybrid tjenstepensjonsordning med årlige sparesatser
- fortsatt offentlig tjenstepensjon

Dette er en litt grov oppdeling som for eksempel ikke får fram om det er en lukket ytelsesordning for eldre arbeidstakere sammen med en innskuddsordning. Informan-

tene har imidlertid såpass liten detaljkunnskap om virksomhetens faktiske pensjonsordning at vi i våre samtaler med virksomhetene måtte legge vekt på å finne ut trekkene ved deres nåværende hovedpensjonsordning. Vi anser denne tilnærmingen for tilstrekkelig for å forstå pensjonsforholdene i barnevernet.

Når det gjelder seks av de private virksomhetene, fikk vi enten ikke kontakt eller de var ikke i stand til å gi opplysninger om tjenstepensjonsordningen. Disse seks har vi utelatt fra undersøkelsen. Videre hadde noen virksomheter ikke lenger aktivitet knyttet til barnevernet, og enkelte virksomheter hadde ikke startet opp aktivitet ennå selv om de står på listen over godkjente institusjoner. Disse er også utelukket fra oversikten, og vi sto da igjen med 68 institusjoner med til sammen 2561 ansatte.

I tabell 7.1 viser vi en samlet oversikt over AFP og tjenstepensjoner for disse institusjonene i barnevernet. Tabellen er fordelt på antall virksomheter og på antall ansatte. Det er svært stor variasjon i virksomhetenes størrelse fra noen få ansatte til mange hundre.

Et flertall av virksomhetene er ikke omfattet av tariffavtale. Men selv om bare 42 prosent av virksomhetene er tilmeldt AFP-ordningen, er det hele 61 prosent av de ansatte som er med i AFP. Dette skyldes at de største virksomhetene oftere har tariffavtale. Vi gjør oppmerksom på at to av de private virksomhetene har offentlig tjenstepensjon og en ordning med offentlig AFP. Tar vi disse to med, som jo har tariffavtale, er 78 prosent av de ansatte i virksomheter med tariffavtale.

At AFP er viktig for pensjonsforholdene, kan illustreres ved at de som er omfattet, får tilgang til omtrent det dobbelte i årlig sparing som det man har i en OTP-ordning, det vil si omkring 4 prosent. Dette kan gi opphav til en pensjonsbeholdning ved pensjonsuttak på over en million kroner med en betydelig årlig livslang ytelse.

Tabell 7.1 Pensjonsforhold i private barnevernsinstitusjoner. Prosent av virksomheter og prosent av antall ansatte med AFP og tjenstepensjonsordning. 2018. N for virksomheter og konsern. Se avsnitt 7.1 for en beskrivelse av de ulike tjenstepensjonsordningene.

AFP	Virksomheter	Ansatte	Tjenstepensjon	Virksomheter	Ansatte
Omfattet av AFP	42 % (9 % offentlig avtale)	61 % (17 % oftp)	Offentlig tjenstepensjon	8 %	16 %
			Hybrid/tjenstepensjonsloven	8 %	4 %
			Innskuddspensjon	34 %	59 %
			Obligatorisk tjenstepensjon	4 %	1 %
Ikke omfattet av AFP	49 %	22 %	Offentlig tjenstepensjon	0 %	0 %
			Hybrid/tjenstepensjonsloven	0 %	0 %
			Innskuddspensjon	19 %	9 %
			Obligatorisk tjenstepensjon	27 %	11 %
Sum	100	100		100	100
N	69 (26)	2561		69 (26)	2561

Når det gjelder utbredelsen av tjenstepensjoner, viser vår undersøkelse at de større virksomhetene med tariffavtale gjennomgående har mer sjenerøse tjenstepensjoner for sine ansatte enn virksomheter uten tariffavtale. OTP er med andre ord vanligst i virksomheter uten tariffavtale, og hybridordninger finner vi bare der det er tariffavtale. Funnene stemmer overens med det man vet om pensjonsforhold i privat sektor for øvrig (Hippe mfl. 2018). Vi finner at to virksomheter (8 prosent av virksomhetene)

fortsatt oppgir å ha offentlig tjenstepensjon med KLP som leverandør. Tilsvarende finner vi at to virksomheter har gått over til en hybridordning etter å ha hatt offentlig tjenstepensjon. Det store flertallet av virksomhetene med AFP har imidlertid en innskuddspensjon med satser utover minstenivået. Hele 59 prosent av de ansatte har en slik innskuddspensjon sammen med AFP. 9 prosent har en slik innskuddspensjon uten AFP.

Når det gjelder nivået på innskuddsordningene (målt som årlig sparesats), har vi også spurt om dette i vår pensjonsundersøkelse. Vi har ikke vist dette i tabellform, men vi ser stor variasjon i nivå, fra 3 prosent årlig sparing til 7 prosent. I gjennomsnitt ligger sparenivået på 4,5 prosent av lønn per år. Som vi skal komme tilbake til, kan det også være egenbetaling fra medlemmene i tjenstepensjonsordninger. Et slikt 2 prosent medlemsinnskudd finnes i offentlig tjenstepensjon og var typisk i de private ytelsesordningene. I private innskuddsordninger generelt er det imidlertid som hovedregel ikke et slikt 2 prosent medlemsinnskudd, men arbeidsgiver betaler hele sparepremien. I barnevernet finner vi imidlertid at fire av de virksomhetene som har innskuddsordninger utover minstenivået, også har 2 prosent medlemsinnskudd. Dette gjelder blant annet Aleris. Ser vi bort fra de ansattes medlemsinnskudd, synker gjennomsnittlig sparing til 3,5 prosent av lønn per år. Effekten av dette vil vi se nærmere på når vi sammenligner kostnader i avsnittet under.

Det kan nevnes at de to hybridordningene ligger på maks sparesatser, men med 2 prosent medlemspremie, altså noe over det vi finner for innskuddsordninger.

En minste OTP-ordning finner vi først og fremst i små institusjoner uten tariffavtale. Et flertall av disse virksomhetene uten AFP har bare OTP. Men siden disse er små, utgjør dette bare 11 prosent av de ansatte i private barnevernsinstitusjoner.

I datamaterialet kan vi også skille mellom ideelle og andre private institusjoner. Bare 25 prosent av institusjonene er ideelle, men de har 50 prosent av de ansatte i institusjonene. Av disse ideelle institusjonene har vel halvparten AFP. Videre finner vi at de som har offentlig tjenstepensjon og hybrid, er ideelle. De ideelle har også gjennomgående innskuddsordninger utover minstekravet i OTP. Bare en liten ideell institusjon har OTP. De private kommersielle institusjonene er i like stor grad som de ideelle omfattet av AFP, men de har i vesentlig større grad OTP som tjenstepensjonsløsning.

Oslo kommune

Kartleggingen over er basert på de statlige, godkjente institusjonene. I tillegg finnes det institusjoner som er godkjent og har avtale i Oslo kommune. Av de 27 enkeltinstitusjonene på Oslos liste er én likevel godkjent av Bufetat. Av de andre 26 er halvparten av dem Aleris-institusjoner. Videre finner man Frelsesarmeen og Kirkens Bymisjon.

Vi har gått gjennom oversikten over institusjoner som er godkjente i Oslo, og kontaktet enkelte av institusjonene i Oslo om deres pensjonsforhold. Vår konklusjon er at resultatene fra kartleggingen over er representative også for Oslo. Målt etter antall ansatte er imidlertid tariffdekningen noe høyere i Oslo. Som allerede pekt på finner vi mange av de samme leverandørene i Oslo som på den statlige listen. Typisk har både Aleris og Frelsesarmeen innskuddspensjon utover minstesatsene, og Kirkens Bymisjon har en hybrid tjenstepensjon.

7.4 Kostnader ved ulike pensjonsforhold

Det er som vist i tabell 7.1 store forskjeller i pensjonsforhold i barnevernsinstitusjonene. Et sentralt spørsmål er hvilke økonomiske virkninger dette har. Vi skal derfor beregne kostnader for arbeidsgiver målt som pensjonskostnader i prosent av lønns-sum. Vi skal i kapittel 9 diskutere hva som kan sies å være like pensjonsvilkår. Da vil vi også beregne nivået på pensjonsutbetalinger for arbeidstakerne i de ulike ordningene.

Som en del av denne analysen har Aktuarfirmaet Lillevold & Partners AS foretatt beregninger av ulike pensjonsforhold i et idealtypisk barnevernsforetak. I prinsippet kunne man med registerdata ha beregnet faktiske pensjonskostnader for alle barnevernsinstitusjoner. Av tids- og kostnadsårsaker har det ikke vært mulig å hente inn slike data. Vår vurdering er at dette ikke er problematisk, da beregninger basert på eksempelforetak vil gi god innsikt i virkningene av ulike pensjonsordninger. Når vi også kjenner variasjonen i ordninger både når det gjelder antall ansatte og antall virksomheter, kan vi gi et godt bilde av forskjeller i pensjonsforhold.

Forutsetninger og eksempelforetak

I de aktuarielle beregningene fra Aktuarfirmaet Lillevold & Partners AS er det benyttet økonomiske forutsetninger i overensstemmelse med Norsk Regnskapsstiftelses veiledning per 31.08.2018 (utgitt 05.09.2018) for tilsvarende beregninger for regnskapsrapportering av pensjonskostnader og pensjonsforpliktelser. Beregningsparametre som inngår i beregningen, er

- diskonteringsrente: 2,6 prosent p.a.
- antatt regulering av lønn og G: 2,5 prosent p.a.
- langsiktig avkastning i livselskap: 4,3 prosent p.a.
- dødelighetsgrunnlag: K2013
- beregningsdato: 01.10.2018
- grunnbeløp: 96 883 kroner

Aktuarene har for å løse oppdraget fokusert på å gjøre beregninger for ett typisk foretak innen sektoren der de viser forskjeller i pensjonskostnader mellom ulike typer tjenstepensjonsordninger, hvordan kostnadene kan variere fra ett år til et annet, og hva enkelte ansatte kan få i pensjon (se kapittel 9). Ut fra den kartleggingen som er gjort, er følgende typer pensjonsordninger med:

- innskuddsordning med 2 prosent innskudd fra 1 G (OTP, minstesatser)
- innskuddsordning med innskuddssats på 5 prosent fra første krone
- innskuddspensjon med 5 prosent og maksimalsatser (7 prosent og 25,1 prosent)
- hybrid med investeringsvalg og 5 prosent samt maksimalsatser (7 prosent og 25,1 prosent + kvinnetillegg)
- hybrid med G-regulering og maksimalsatser
- 66 prosent ytelsesordning etter foretakspensjonsloven

Disse beregningene er sett opp mot analyser av en ny offentlig tjenstepensjon (påslagsmodellen) for å kunne tallfeste de kostnadmessige virkningene for arbeidsgiver av å ikke ha offentlig tjenstepensjon. Det understrekes at vi ser dette opp mot påslagsmodellen inklusive en privatlignende AFP og ikke tar med en videreføring av dagens offentlige tjenstepensjon for de som er født før 1963. Det er imidlertid ingen

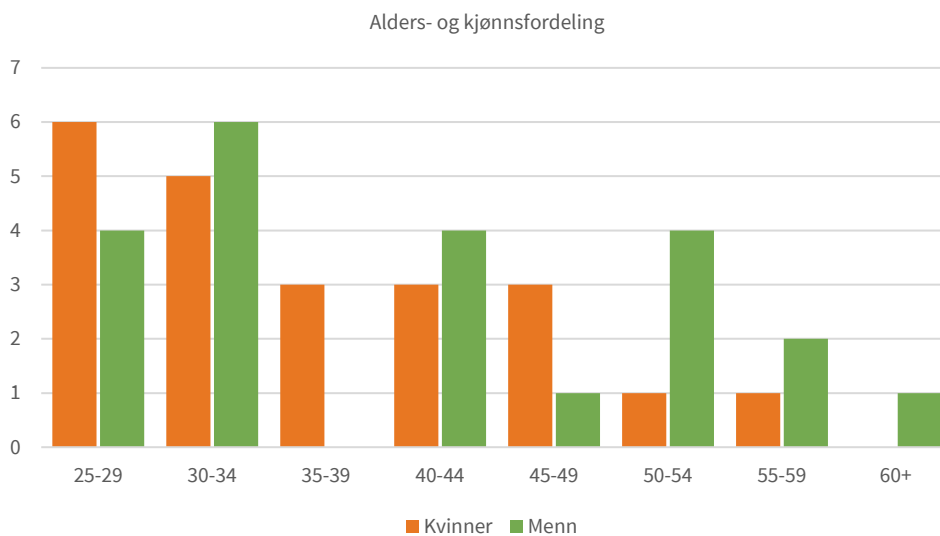
grunn til å forvente at den nye offentlige ordningen vil ha vesentlig lavere kostnader for arbeidsgiver enn dagens ordning.

Under har vi listet opp sentrale forutsetninger for beregningene:

- Det er benyttet økonomiske forutsetninger i overensstemmelse med Norsk Regnskapsstiftelses veiledning per 31.08.2018 (utgitt 05.09.2018) for tilsvarende beregninger for regnskapsrapportering av pensjonskostnader og pensjonsforpliktelser. Beregningsparametre som inngår i beregningen, er:
- diskonteringsrente: 2,6 prosent p.a.
- antatt regulering av lønn og G: 2,5 prosent p.a.
- langsiktig avkastning i livselskap: 4,3 prosent p.a.
- dødelighetsgrunnlag: K2013
- beregningsdato: 01.10.2018
- grunnbeløp: 96 883 kroner

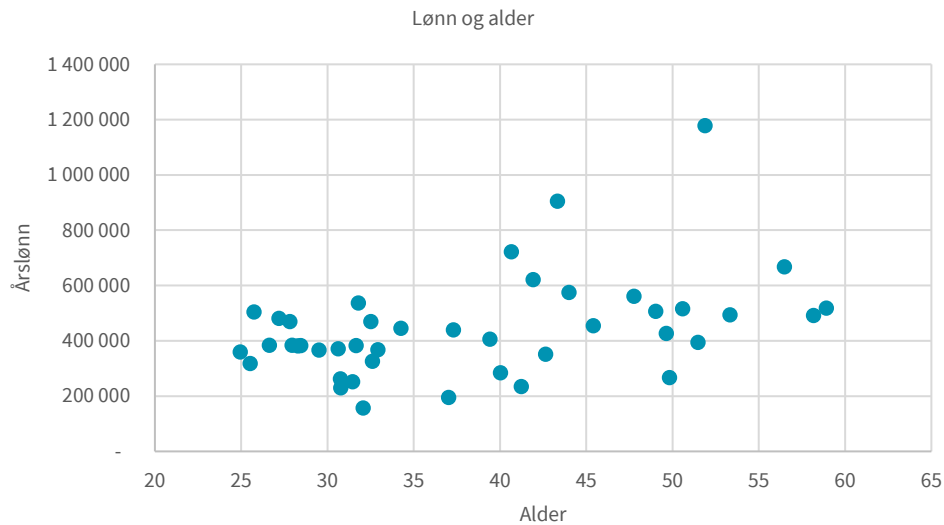
Som beregningseksempel brukes et hypotetisk foretak med 43 ansatte. Ut fra det vi vet om sektoren, skal dette være et relativt gjennomsnittlig foretak hva gjelder størrelse. Kjønnfordelingen er jevn i foretaket, 22 kvinner og 21 menn. Alders- og kjønnfordelingen er vist i figur 7.1, der de ansatte er delt i aldersgrupper på 5 år.

Figur 7.1 Eksempelforetak i barnevernet.



I eksempelet er gjennomsnittslønnen på 442 000 kroner mens median lønn er 406 000 kroner. Den tenkte fordelingen av lønn og alder i foretaket er vist i figur 7.2.

Figur 7.2 Fordelingen av lønn og alder i eksempelforetak.



Det antas også at sju av 44 arbeider deltid.

Kostnader for arbeidsgiver

I dette avsnittet viser vi beregnet pensjonskostnad gitt de oppgitte forutsetningene for ulike pensjonsordninger. Siden det er snakk om svært ulike ordninger, vil prinsippene for beregningene variere. For en innskuddsordning vises de årlige kostnadene slik de vil påløpe, og slik de vil bli kostnadsført i regnskapet. For ytelsesbaserte ordninger beregnes de regnskapsmessige virkningene etter standardmodeller for slike ordninger (YTP, G-regulert hybrid og påslag). Det kan da til dels være avvik mellom regnskapsført kostnad og likviditetsvirkning samt første års kostnad kan adskille seg fra snittkostnad for hele perioden. For en barnevernsinstitusjon som er med i SPK, kan det også være ulike prinsipper for å beregne hva institusjonene faktisk skal betale i premie. I beregningen er heller ikke administrasjonskostnader med, fordi disse vil variere mellom leverandører. Beregningene som presenteres her, er dermed å anse som en indikator på den økonomiske virkningen for arbeidsgiver av å ha ulike pensjonsordninger og ikke et best mulig estimat på de faktiske utgifter de vil ha.

Vi tar utgangspunkt i en enkel betraktning av noen hovedtyper av pensjonsordninger, se tabell 7.2. I tabellen sammenlignes samlede kostnader for eksempelforetaket.

Tabell 7.2 Anslag på brutto kostnader ved ulike tjenstepensjonsordninger for samme eksempelinstusjon i barnevernet. Kostnader alderspensjon. Administrasjonskostnader er ikke med.

	OTP	ITP 5 %	ITP maks 7 %	Hybrid 7 % Investeringsvalg	YTP	Off TP
Pensjons- kostnad første år	297 040	950 900	1 462 515	1 561 142	1 917 895	1 370 070
Lønn første år	19 033 789	19 033 789	19 033 789	19 033 789	19 033 789	19 033 789
Pensjons- kostnad	1,56 %	5,00 %	7,68 %	8,20 %	10,08 %	7,20 %

Disse beregningene viser betydelige kostnadsforskjeller for en privat barnevernsinstusjon etter valg av tjenstepensjonsordning. I en lovfestet minsteordning med opptjening fra 1 G vil den årlige kostnaden i prosent av lønn utgjøre 1,56 prosent. Med en innskuddsordning på 5 prosent, som vi finner i en del virksomheter i barnevernet, øker kostnaden til 5 prosent. Grunnen til at det blir akkurat 5 prosent, er at vi forutsetter samme sparesats over og under 7,1 G. I en innskuddsordning med maksimalsatser (7 prosent + 18,1 prosent) stiger kostnadene til 7,68 prosent av lønnssummen. Hadde man alternativt valgt en tilsvarende hybridordning med investeringsvalg, ville kostnadene vært noe høyere, 8,20 prosent. At hybridordningen er noe dyrere, skyldes blant annet bruk av et kvinnetillegg for å sikre livslange ytelser.

I en påslagsmodell ligger kostnadene samlet på 7,2 prosent for det første året. At den ligger noe under innskudd og hybrid med investeringsvalg, skyldes at påslagsmodellen er G-regulert, og dermed kan arbeidsgiver finansiere premie med et antatt avkastningsoverskudd. Det henger også sammen med metoden for beregning av en ytelsesordning der kostnadene over tid kan øke. Det siste ser vi nærmere på under.

Ytelsesordningen YTP ligger kostnadmessig høyest. Det skyldes særlig at den er uten levealdersjustering. Vi har dessuten forutsatt at YTP reguleres i takt med G under utbetaling. Ifølge regnskapsstiftelsens anbefalte økonomiske forutsetninger bør regulering av YTP under utbetaling ligge mellom en minimumsregulering på 0,8 prosent og G-regulering på 2,5 prosent. Vi har her valgt den øvre grensen, og kostnaden som vises i tabellen, kan derfor betraktes som en øvre grense for kostnaden i en YTP-ordning. Tallene for YTP er imidlertid ikke sentrale siden det er få slike ordninger igjen. Den sentrale sammenligningen er mellom innskudd, hybrid og påslag.

Uansett har en privat barnevernsinstusjon svært ulike samlede kostnader til tjenstepensjon, fra under 2 prosent til over 8 prosent. Over halvparten av disse virksomhetene er i tillegg med i AFP og har da over 2 prosent av lønnssummen i kostnader her. Spennet i samlede kostnader er da fra under 2 prosent til over 10 prosent, altså fem ganger så mye.

Arbeidsgivers netto kostnader til pensjon

En slik sammenligning av virksomhetens kostnader kompliseres imidlertid av at noen ordninger har medlemspremier fra de ansatte, gjerne 2 prosent, og andre ikke. Medlemspremie gjelder i den offentlige påslagsmodellen. Selv om det er få eksempler på hybridordninger, kan de (blant annet i henhold til HUK-avtalen) inneholde medlemspremie og gjør det også i de to tilfellene vi har funnet i barnevernet. I innskuddsordninger i privat sektor er det oftest ikke medlemspremier, og arbeidsgiver betaler hele sparepremien, men i barnevernet har vi funnet det i tre av virksomhetene.

Videre er det i hybridordningen anledning til å bygge inn en regulering av pensjonsbeholdningen med lønnsveksten. Dermed kan den utformes svært likt påslagsmodellen.

I tabellen under har vi derfor sett nærmere på brutto- og nettokostnader i flere ulike hybridordninger sammenlignet med påslag. Dette kan i sin tur sammenlignes med arbeidsgivers kostnader i en innskuddsordning for å få en full oversikt over arbeidsgivers kostnadsspenn i barnevernsinstitusjoner.

I tabell 7.3 ser vi på en hybrid 5 prosent med investeringsvalg og en G-regulert maks hybrid. Ved investeringsvalg tilfaller all avkastning den ansatte, mens ved G-regulering justeres pensjonsbeholdningen opp med lønnsveksten slik som i den offentlige påslagsmodellen. Sistnevnte er beregnet uten ansiennitet forut for beregningstidspunktet for kostnaden. For sammenligningens skyld er det også beregnet førsteårskostnaden for påslagsmodellen under samme forutsetning. Pensjonskostnaden er beregnet ut fra NRS-forutsetningene, og medlemsinnskuddet er ikke tatt hensyn til som et reduserende element for kostnaden. I tabellen er det også vist en beregning av pensjonskostnaden ved å betrakte gjenstående finansieringsbehov for de ansatte i foretaket og måle mot lønnen deres. For hybrid med G-regulering og påslagsmodellen beregnes de totale brutto pensjonsforpliktelsene etter NRS, og så trekker vi fra opptjent premiereserve. For ordningene med investeringsvalg er det nåverdi av de framtidige innskuddene (inkl. medlemsinnskudd). Så divideres dette med nåverdi av framtidig lønn for å få et mål på finansieringsbehovet. Medlemsinnskuddet er 2 prosent av lønn og kan trekkes direkte fra når vi måler pensjonskostnadene for arbeidsgiver på denne måten.

Tabell 7.3 Sammenligning av brutto- og nettokostnader i hybridordning og påslagsordning i samme eksempeforetak.

	Hybrid maks	Hybrid 5 %	Hybrid tilnærmet påslag	Påslag, første års kostnad	Påslag, periode kostnader
Type ordning	Hybrid (7 + 18,1) investeringsvalg	Hybrid (5 + 18,1 %) investeringsvalg	Hybrid (7 + 18,1) med G-reg.	Påslag	Påslag
Medregning av ansiennitet fra:	Ikke relevant	Ikke relevant	Beregningsdato	Beregningsdato	Ansettelse 24 år
Pensjonskostnad 1. år	1 561 142	1 152 867	1 350 455	1 381 580	1 370 070
Lønn 1. år	19 033 789	19 033 789	19 033 789	19 033 789	19 033 789
Pensjonskostnad i prosent av lønn 1. år	8,20 %	6,06 %	7,10 %	7,26 %	7,20 %
Nåverdi finansieringsbehov over resten av ansettelsen	39 981 615	29 229 428	35 348 279	35 012 179	44 238 376
Nåverdi lønn over resten av ansettelsen	497 580 124	497 580 124	497 580 124	497 580 124	497 580 124
Finansieringsbehov delt på lønn	8,04 %	5,87 %	7,10 %	7,04 %	8,89 %
Arbeidstakerinnskudd	2,00 %	0,00 %	2,00 %	2,00 %	2,00 %
Arbeidsgivers andel av finansieringsbehovet	6,04 %	5,87 %	5,10 %	5,04 %	6,89 %

Beregningene viser arbeidsgivers netto kostnader til tjenstepensjonsordninger som er relativt like den offentlige påslagsmodellen. En hybrid som er utformet med G-regulering og medlemspremie, og som dermed er ganske lik påslagsmodellen, har tilnærmet likt kostnadsnivå som denne. At hybridene ligger noe under, skyldes blant annet at påslagsmodellen er mer sjenerøs for opptjening over 7,1 G. Ser vi på framtidig finansieringsbehov for en moden ansattgruppe, som i alternativet vist til høyre, er kostnadene høyere på grunn av at NRS-forutsetningene gir høyere beregnet påløpt pensjonsforpliktelse enn premiereserven som forutsettes å være opptjent. Det samme fenomenet vil gjelde for en G-regulert hybrid.

Videre er et hovedresultat at nettokostnadsnivå i en hybrid med G-regulering og medlemspremie reduseres til 5,10 prosent av lønnssummen i eksempelforetaket. Sammenligner vi dette med innskuddsordninger uten medlemspremie (fra tabell 7.3) på 7,68 prosent (7-prosentordning), 5,00 prosent (5-prosentordning) og 1,56 prosent (OTP-ordning), ser vi et kostnadsspenn for arbeidsgiver i private barnevernsinstitusjoner på fra 1,56 til 7,68. Her må man som påpekt ta hensyn til at det finnes noen ordninger i barnevernet med medlemspremie også i innskuddsordninger, og vi har beregnet nettokostnaden i snitt for virksomheter med innskuddsordninger til 3,5 prosent. Vi vet at innskuddsnivået må noe opp hvis kostnadsnivåene skal være tilsvarende som i en påslagsmodell. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 9.

Det understrekes at for virksomhetene i privat sektor som er omfattet av nasjonal tariffavtale, kommer kostnader knyttet til AFP i tillegg. Det er et mål at AFP-ordningene i privat og offentlig sektor skal gjøres like slik at dette også vil gjelde i påslagsmodellen. I privat AFP er satsen for årlig kostnad for arbeidsgiver i dag 2,5 prosent av lønn mellom 1 og 7,1 G. Beregnet AFP-premie for eksempelforetaket er 2,35 prosent. Nettokostnadene for arbeidsgiver i private barnevernsinstitusjoner går da fra 1,6 prosent av lønn til 4 prosent hvis de også har AFP, for deretter å stige til 5,8 prosent for en typisk innskuddsordning og opp til 7,5 prosent for en G-regulert hybrid og med AFP.

7.5 Oppsummering

Denne kartleggingen har for det første vist at nesten alle private barnevernsinstitusjoner som er godkjent av Bufetat, har gått over til privat tjenstepensjonsordning. Vi finner bare to ideelle institusjoner som fortsatt har en offentlig tjenstepensjonsordning i KLP for sine ansatte. Det er dermed i dag en gjennomgående forskjell i pensjonsforhold mellom offentlige og private institusjoner i barnevernet.

For det andre er en del av de private institusjonene ikke omfattet av tariffavtale, og de ansatte i disse er dermed ikke med i den private AFP-ordningen. Dette gjelder vel halvparten av institusjonene, men disse er ofte små og omfatter bare rundt en fjerdedel av de ansatte.

For det tredje er det stor variasjon i tjenstepensjonsforhold innad i de private institusjonene. Vel halvparten av disse har innskuddspensjon med satser utover minstenivået. Opp mot 70 prosent av de ansatte er dermed med i innskuddsordninger med et sparenivå på i gjennomsnitt 4,5 prosent. Hver tredje institusjon har bare OTP, men disse er ofte små, og rundt 10 prosent av de ansatte er omfattet av OTP. I andre enden er det to virksomheter som tilbyr sine ansatte en hybridordning som er relativt lik det som vil bli en offentlig tjenstepensjonsordning. I tillegg er det to som har offentlig tjenstepensjon.

For det fjerde er det interessant å se at de institusjonene som har tariffavtale og dermed er med i AFP, oftere har en høyere sparesats i sin innskuddsordning eller tilbyr hybrid/offentlig tjenstepensjon. Dette gjør at variasjonene i pensjonsforhold er store, fra de som bare har en minste OTP-ordning og ikke AFP, til de som har privat AFP og en hybrid tjenstepensjon med maksimalsatser. Stort sett er ingen av OTP-virkomhetene med i AFP.

Og for det femte viser beregningene at variasjonene i totale pensjonskostnader i barnevernet er betydelige: fra 1,56 for de med OTP og ikke AFP til i underkant av 10 prosent for de med maksimale innskudds- eller hybridordninger uten medlemspremie og med AFP. For påslagsmodellen vil kostnaden under disse forutsetningene kunne ligge noe høyere, men likevel svært nært. Kombinerer vi dette med det vi vet om fordelingen av pensjonsforhold vist over, ser vi oppsummert at

- 27 prosent av virksomhetene med 11 prosent av de ansatte har pensjonskostnader på under 2 prosent
- 19 prosent av virksomhetene med 9 prosent av de ansatte har 3–3,5 prosent i samlede pensjonskostnader
- 4 prosent av virksomhetene med bare 1 prosent av de ansatte har 4 prosent i kostnader
- 34 prosent av virksomhetene med hele 59 prosent av de ansatte har snaut 7 prosent i samlede pensjonskostnader
- 16 prosent av virksomhetene med 20 prosent av de ansatte har opp mot 10 prosent eller mer avhengig av beregningsmåte (førsteårskostnad eller ikke i hybrid og påslag)

Justerer vi for at ansatte i mange ordninger betaler en medlemspremie, ligger arbeidsgivers kostnader noe lavere, men fordelingsbildet blir relativt likt siden medlemspremier i barnevernet finnes i så vel offentlig tjenstepensjon og hybrid som i flere innskuddsordninger.

Kartleggingen er gjort i de statlig godkjente private institusjonene. En gjennomgang av institusjonene i Oslo viser at konklusjonene over er representative også for disse. Tariffdekningen i Oslo er imidlertid noe høyere. I Oslo har Aleris en stor rolle, og halvparten av de godkjente institusjonene tilhører Aleris.

Samlet kan det sies at det er store variasjoner i pensjonsvilkår og pensjonskostnader i barnevernet. Grovt regnet kan man si at vel hver femte ansatte ikke har AFP, men en relativt lav innskuddspensjon. Rundt halvparten av de ansatte ligger i en mellomgruppe med AFP og en noe høyere innskuddsordning der kostnadsnivået dermed er markert høyere, og en siste gruppe, som utgjør hver fjerde ansatte, har ordninger som ligger på et kostnadsnivå som kan sammenlignes med en offentlig påslagsmodell (maks innskudd, maks hybrid og fortsatt offentlig tjenstepensjon).

Relevansen av denne analysen er til dels å vise hva kostnadsforskjellene kan bety i et konkurranseperspektiv, det vil si at kostnadsforskjellen mellom en institusjon med OTP og uten tariffavtale opp mot en institusjon med de beste private ordningene og AFP er betydelig. Videre viser beregningene de kostnadmessige virkningene av eventuelt å pålegge private institusjoner å ha visse pensjonsordninger som skal være likeverdige den offentlige ordningen (dvs. påslag + privatlignende AFP). Dette kommer vi tilbake til i kapittel 9.

Beregningene her er gjort under standardforutsetninger. En særlig viktig usikkerhet er antakelsene om avkastning. Betydningen av usikker avkastning er vist i vedlegg 3.

8 Forskjeller i lønns- og arbeidsvilkår

Den sentrale problemstillingen for utredningen, «Hvordan og med hvilke konsekvenser kan det oppnås *likere* lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår hos offentlige og private aktører i barnevernet?», forutsetter at det er forskjeller i vilkårene i dag. I dette kapittelet undersøker vi om og i hvilken grad det er forskjeller i lønns- og arbeidsvilkårene for *ansatte* hos offentlige, ideelle og kommersielle leverandører. For at vi senere skal kunne beregne konsekvensene av å innføre tiltak som kan bidra til å skape *likere* vilkår (kapittel 10), er det viktig at vi har god oversikt over dette. Nærmere bestemt har vi sett på følgende vilkår: *arbeidstidsordninger* (ordinær turnus, turnus med langvakter, medleverturnus, statlig langturnus, ordinær arbeidstid m.m.) og *lønn* (med og uten variable tillegg).

8.1 Arbeidstidsordninger

Barnevernsinstitusjoner

Fafo har ved flere anledninger kartlagt arbeidstidsordninger i barnevernsinstitusjoner (Pettersen and Olberg, 2006, Olberg and Pettersen, 2015). Resultatene fra disse undersøkelsene, samt kartlegginger foretatt i regi av fagbevegelsen (f.eks. Fontene, LO-aktuelt), viser at det er vesentlige variasjoner i hvordan arbeidstiden reguleres og praktiseres på tvers av kommersielle, ideelle og offentlige barnevernsinstitusjoner. I denne utredningen har vi kartlagt bruken av arbeidstidsordninger i et begrenset utvalg av kommersielle og ideelle institusjoner (se nærmere beskrivelse i kapittel 2.4) og hentet inn opplysninger om arbeidstidsordningene som benyttes ved statlige institusjoner, og vi har intervjuet representanter fra NHO Virke, FO, Fagforbundet og Bufetat for å undersøke om bildet som tegnes i tidligere kartlegginger, ser ut til å stemme overens med dagens situasjon, men vi har ikke foretatt en fullstendig kartlegging/fintelling.

I dette kapittelet oppsummerer vi resultatene fra vår egen kartlegging og tidligere kartlegginger.

Det er vanlig at ansatte ved både offentlige og private institusjoner arbeider i en form for turnus. Grovt inndelt kan det skilles mellom fire ulike ordninger på dette området: ordinær turnus, turnus med langvakter på under ett døgn (10–16 timer), statlig langturnus og medleverturnus.

Ordinær turnus innebærer at de ansatte maksimalt jobber 9 timer per vakt. Turnusen kan innrettes på ulike måter. I barnevernet benyttes ofte en tredelt turnusordning, som innebærer at de ansatte veksler mellom å jobbe dag, kveld og natt, med 35,5 timer ukentlig arbeidstid.⁵¹ Olberg og Pettersen (2015) viser at ordinær turnus

⁵¹ I henhold til arbeidsmiljøloven § 10-4 må ikke arbeidstiden overstige 38 timer i uken for denne typen turnusordninger (døgnkontinuerlig turnus), mot 40 timer for ordinær arbeidstid, men alle de aktuelle tariffavtalene på dette området fastsetter at arbeidstiden for døgnkontinuerlig turnus ikke

benyttes i mange statlige institusjoner og i en del ideelle institusjoner, mens denne ordningen sjelden anvendes ved kommersielle institusjoner. Det siste bekreftes av tallene vi har hentet inn, som viser at *ingen* av de kommersielle institusjonene har ansatte med ordinær turnus. En av de ideelle institusjonene oppgir at de har en toskiftturnus ved to avdelinger som omfatter 30 årsverk fordelt på 45 medarbeidere.

Undersøkelsen til Olberg og Pettersen (2015) viser videre at en del institusjoner har turnusordninger med vakter på mellom 10 og 24 timer, som i rapporten omtales som *langvakter under ett døgn*. Om lag halvparten av de statlige og ideelle institusjonene benyttet turnus med langvakter under ett døgn, og de fleste av disse institusjonene hadde inngått avtaler om t10-timers vakter med hjemmelsgrunnlag i arbeidsmiljøloven, ifølge denne undersøkelsen. Loven åpner opp for at det kan inngås *avtaler* om å utvide arbeidstiden utover de normale bestemmelsene ved at den enkelte arbeidstaker og arbeidsgiver kan avtale vakter på inntil 10 timer, og tillitsvalgte og arbeidsgiver kan inngå avtale om vakter på inntil 12,5 timer. For vakter over 12,5 timer må det lages avtaler sentralt.

Etter undersøkelsen til Olberg og Pettersen (2015) har partene sentralt inngått en særavtale om lange vakter på mellom 10 og 16 timer for ansatte ved statlige barnevernsinstitusjoner. Ifølge en kartlegging, som ble gjennomført i regi av Bufdir, var 678 ansatte omfattet av denne turnusordningen våren 2018.⁵² Kartleggingen viser at langvaktene som regel legges til dag-/ kveldstid (26 av 29 institusjoner), og at ordningen har blitt introdusert gradvis (stadig flere institusjoner) i perioden april 2016–2018. Praksisen med langvakter på under ett døgn er altså fortsatt vanlig og har i større grad blitt formalisert ved statlige institusjoner. Hvorvidt endringen i hjemmelsgrunnlaget har bidratt til å endre lengden på vaktene, er uklart.

Turnus med langvakt under et døgn benyttes langt sjeldnere i kommersielle institusjoner. Bare om lag én av seks private institusjoner hadde slike ordninger ifølge undersøkelsen til Olberg og Pettersen (2015). Ifølge tallene vi har hentet inn fra et utvalg kommersielle institusjoner, er det nå *ingen* institusjoner som benytter slike vakter. Det er heller ikke noen av de ideelle institusjonene som oppgir at de benytter slike vakter.

Langturnus (slik begrepet brukes i denne sammenheng) er en arbeidstidsordning for ansatte i statlige barnevernsinstitusjoner, som Kommunal- og moderniseringsdepartementet og hovedsammenslutningene LO Stat, YS Stat, Akademikerne og Unio har kommet til enighet om. Formelt er turnusordningen hjemlet i en særavtale (langturnusavtalen) som må fornyes årlig for at ordningen skal kunne opprettholdes. Dette er en såkalt 2-7-2-7-3-7-turnus. Det betyr at de ansatte jobber to døgn, har fri sju døgn, jobber to døgn, har fri sju døgn, og at de i siste runde jobber tre døgn og har fri sju døgn. Avtalen inneholder bestemmelser om at de ansatte skal ha minst 10 timers hvile per døgn, hvorav minst 6 timer skal være sammenhengende innenfor tidsrommet 00.00–06.00. Det ukentlige timeantallet medregnet hviletid for denne ordningen er på omtrent 42 timer i snitt, og totalt medfører ordningen at de ansatte tilbringer 82 døgn på jobb i året (med uttak av ferie).⁵³

skal overstige 35,5 timer. Hvis vaktene i turnusordningen er jevnt fordelt mellom dag, kveld og natt, og turnusordningen inkluderer søndag på lik linje med andre dager (helkontinuerlig turnus), gjelder andre bestemmelser. For denne typen turnus må ikke arbeidstiden overstige 36 timer ifølge arbeidsmiljøloven eller 33,5 timer i henhold til de aktuelle tariffavtalene. Slik vi har forstått det, på grunnlag av intervjuer med sentrale aktører, benyttes helkontinuerlig turnus i liten grad i barnevernsinstitusjonen fordi vaktbelastning for natt og helg ikke er tilstrekkelig stor til å oppfylle kravene til «helkontinuerlig» turnus, selv om både natt- og søndagsarbeid kan inngå i turnusene.

⁵² Evaluering av «særavtale om lange vakter», intern rapport Bufdir, mottatt per e-post 29.11.2018.

⁵³ Opplysninger hentet fra Bufdir og Bufetat.

Avtalen inneholder også flere bestemmelser for kompensasjon. Blant annet er det bestemt at hviletiden mellom klokka 00.00 og klokka 06.00 skal lønnes med halv lønn per time, og alle ansatte i denne ordningen gis et fast tillegg som for 2019 er på 31 463 kr per år.

De enkelte institusjonene må søke om å bli innlemmet i langturnusavtalen, og det er partene sentralt som behandler søknadene. I søknaden må institusjonene gi en faglig begrunnelse for hvorfor de anser det som nødvendig/ønskelig å benytte langturnus. Den enkelte arbeidstaker har reservasjonsrett, og det skal det ikke ha noen betydning for det videre arbeidsforholdet dersom en arbeidstaker ikke ønsker å delta i ordningen.

I avtalen for 2018 er 20 institusjoner innlemmet i langturnusavtalen, og ifølge tall som Fontene hentet inn fra Bufetat i 2017, var 380 ansatte omfattet av denne ordningen.⁵⁴ Bruken av langturnus i statlige institusjoner er altså relativt begrenset per i dag.

Langturnus (i henhold til langturnusavtalen) er den klart vanligste ordningen for statlige institusjoner som benytter turnusordninger med vakter på over ett døgn, men det finnes unntak. Skjerfheimkollektivet representerer et særlig unntak. Med hjemmel i særavtale har de en turnusordning som innebærer at de ansatte normalt jobber 16 døgn og har fri 12 døgn med et medlevertillegg på om lag 180 000 kr. Det illustrerer at det på grunnlag av særavtaler i enkelte tilfeller kan være mulig å framforhandle arbeidstidsordninger som innebærer at de ansatte bor sammen med barna over svært lang tid.

Som vist ovenfor benytter de kommersielle institusjonene i liten grad ordinær turnus eller turnus med langvakter på under ett døgn, og langturnusavtalen gjelder kun for statlige institusjoner. Den turnusen som er klart mest brukt blant de kommersielle institusjonene, er medleverturnus (3-7-4-7), og som vi skal se, åpner denne turnusen opp for at de ansatte kan tilbringe vesentlig lengre tid på jobb enn det som tillates i statlig langturnus.

Medleverturnus (slik begrepet brukes i denne sammenheng) er et fellesbegrep for ulike turnusordninger som er hjemlet i medleverforskriften⁵⁵. Denne forskriften gjelder arbeid ved institusjoner hvor det er nødvendig at arbeidstaker oppholder seg i lengre sammenhengende perioder (minimum 24 timer) for å ivareta institusjonens særlige omsorgs- eller behandlingsoppgaver (medleverordninger) (ref. § 1-1). Forskriften er avgrenset til å gjelde for institusjoner som ivaretar noen bestemte personer/brukergrupper som antas å ha særlig stor nytte av at de ansatte kan tilbringe lengre sammenhengende perioder på jobb, herunder barn plassert i barnevernsinstitusjoner. I utgangspunktet er ikke forskriften avgrenset til å gjelde bare for private institusjoner, men i det statlige tariffområdet er forskriften i praksis erstattet av protokollerte særavtaler, herunder langturnusavtalen (Olberg and Pettersen, 2015).

Forskriften fastsetter at den ukentlige samlede arbeidstiden kan være på inntil 48 timer i løpet av en periode på 7 dager, uten at det forutsetter noen form for avtale mellom ansatt eller tillitsvalgt og arbeidsgiver, men en del private institusjoner velger likevel å inngå særavtaler som framforhandles i samarbeid med de ansattes organisasjoner (Olberg og Pettersen 2015, Fontene⁵⁶). Videre åpnes det opp for at arbeidstiden kan utvides til 60 timer per uke *hvis* den enkelte arbeidstaker godtar det. Det

⁵⁴ <https://fontene.no/nyheter/staten-kjoper-privat-barnevern--undergraver-tillitsvalgte-og-tariff-6.47.489449.1e9abcb91b>

⁵⁵ Forskrift om arbeidstid i institusjoner som har medleverordninger (FOR-2017-06-08-1042)

⁵⁶ <https://fontene.no/debatt/medleverturnus-til-beste-for-beboere-og-ansatte-6.47.346322.ff3616fc33>

må eventuelt dokumenteres med skriftlig samtykke. For arbeidstakere som har sin bolig på eller i tilknytning til institusjonen, er det også mulig å inngå avtaler om turnusordninger med vakter på over 60 timer.⁵⁷

Forskriften angir at arbeidstiden kan gjennomsnittsberegnes over en periode på 6 uker. I kommentaren til forskriften gis det en rekke eksempler på hvordan det kan gjøres i praksis:

«6 ukers gjennomsnittsberegningsperiode gir anledning til å arbeide 12 dager sammenhengende, men det skal da være helt fri i litt over 4 uker i etterkant [for ordning med 48 timer per uke]. Videre gir det mulighet for å arbeide for eksempel gjentakende 4 dager på, 7 dager fri, 2 dager på, 8 dager fri. 60 timer som kan gjennomsnittsberegnes over 6 uker, gir anledning til å arbeide 15 dager sammenhengende, men da med etterfølgende fri i nesten 4 uker. Andre ledd gir videre mulighet for å praktisere langturnus med for eksempel gjentakende arbeid i 3 dager, 7 dager fri, 4 dager på, 7 dager fri.» (kommentar til § 2 andre ledd)

Dette er kun ment som eksempler, og det finnes også mange andre mulige varianter.

I motsetning til den statlige langturnusavtalen angir altså ikke medleverforskriften en bestemt turnus.⁵⁸ I praksis har det imidlertid vist seg at flesteparten av de institusjonene som har en form for medleverturnus, bruker 3-7-4-7-turnus. Det innebærer at den samlede arbeidstiden per uke er 56 timer i snitt medregnet hviletid.⁵⁹ Undersøkelsen til Olberg and Pettersen (2015) viste at dette var den klart vanligste ordningen blant kommersielle institusjoner med medleverturnus (uten å tallfeste det helt presist), og en kartlegging Fontene gjennomførte i 2017, som utelukkende hadde til hensikt å kartlegge bruken av 3-7-4-7-turnus innenfor kommersielle barnevernsinstitusjoner, viser at 1799 ansatte jobbet med nettopp denne ordningen.⁶⁰ Kartleggingen vi har foretatt, viser at 1083 av totalt 1189 ansatte som jobber direkte med barn innenfor de kommersielle institusjonene, har denne formen for medleverturnus. Et av de få unntakene er knyttet til at en av de store leverandørene har om lag 35–40 ansatte med tilsvarende turnus som for staten: 2-7-2-7-3-7.

Det er også vanlig at de ideelle institusjonene benytter medleverturnus, men når det gjelder de ideelle virksomhetene, ser det ut til at det er større variasjon i hvordan turnusordningene med vakter på over 24 timer innrettes. Ledelsen ved de ideelle barnevernsinstitusjonene, som vi har intervjuet som en del av denne utredningen, oppgir at de har en medleverturnus med 35,5 timers ukentlig arbeidstid som maksimalt innebærer at de ansatte tilbringer 3 sammenhengende døgn på jobben. Det finnes imidlertid også eksempler på medleverturnuser som innebærer at de ansatte har en ukentlig arbeidstid på over 80 timer, og at de arbeider over 170 døgn i året (7-7). Det siste forutsetter at de ansatte har bolig på eller i tilknytning til jobb.

⁵⁷ Innenfor det statlige tariffområdet må arbeidstidsavtalene fortsatt til godkjenning etter HTA § 7 nr. 8, dersom avtalen fraviker bestemmelser i HTA.

⁵⁸ I langturnusavtalen står det «Med langturnus etter denne avtalen forstås normalt en vaktordning som inngår i en turnus som går over flere døgn, maksimalt inntil 3 døgn og 1 time sammenhengende: 2 døgn på, 7 døgn fri, 2 døgn på, 7 døgn fri, 3 døgn på og 7 døgn fri». Denne formuleringen er altså ikke helt bastant på at det kun kan inngås avtale om 2-7-2-7-3-7, men så vidt vi vet, finnes det ingen eksempler på unntak.

⁵⁹ Se § 3 i medleverforskriften for nærmere beskrivelse av bestemmelsen om hviletid.

⁶⁰ <https://fontene.no/nyheter/1800-sosialarbeidere-jobber-pa-kanten-av-loven-6.47.482809.4807db0687>

Kartleggingen vi har foretatt av arbeidstidsordninger i ideelle institusjoner, viser at 57 av 197 ansatte hadde medleverturnus (3-7-4-7). De øvrige ansatte fordeles mellom en rekke ulike arbeidstidsordninger, hvorav de fleste innebærer vakter på over 24 timer, se tabell 8.1.

Tabell 8.1 Turnusordninger i et utvalg ideelle institusjoner.

Turnusordning	Ansatte
Medleverturnus 3-7-4-7	57
Medleverturnus 7-7	50
Medleverturnus 2-7-3-7	21
Medleverturnus 1-7-2-7-3-7	16
Toskift	45
37,5 timer dagarbeid	8
	197

I dette kapittelet har vi redegjort for de vanligste turnusordningene som benyttes i barnevernsinstitusjonen. Det er viktig å presisere at hver enkelt institusjon gjerne bruker flere ulike former for arbeidstidsordninger samtidig. Kartleggingen til Bufdir viser for eksempel at det er vanlig at turnus med langvakter (i henhold til særavtale om 10–16 timer) kombineres med andre turnusordninger, herunder både langturnus og ordinær turnus. I tillegg kan institusjonene ha egne vaktordninger for helg og natt. I de statlige institusjonene er det også en del ansatte som har ordinær arbeidstid.

Oppsummering – forskjeller i arbeidstidsordninger i barnevernsinstitusjoner

Det er vesentlige variasjoner i hvordan arbeidstiden reguleres og praktiseres på tvers av kommersielle, ideelle og offentlige barnevernsinstitusjoner. Særlig vil vi framheve to sentrale forskjeller i bruken av turnusordninger med vakter over ett døgn. For det første er det stor variasjon i hvor ofte denne typen turnusordninger benyttes. Ifølge vår kartlegging arbeider over 90 prosent av de ansatte ved kommersielle institusjoner i turnus med vakter på over 24 timer, mens om lag 80 prosent av de ansatte i ideelle institusjoner jobber i en slik turnusordning. Til sammenligning jobber bare om lag 20 prosent av de ansatte ved statlige institusjoner i turnus med vakter på over 24 timer.⁶¹ For det andre er det store forskjeller i hvordan turnusordningene med vakter på over ett døgn innrettes i kommersielle, ideelle og statlige institusjoner. I den klart vanligste ordningen i kommersielle institusjoner (medleverturnus 3-7-4-7) tilbringer de ansatte om lag 117 døgn på jobb i løpet året (inklusive hviletid), og de har en ukentlig samlet arbeidstid på 56 timer. Til sammenligning har ansatte i den klart vanligste ordningen i statlige institusjoner (langturnus i henhold til langturnusavtalen) en samlet ukentlig arbeidstid på ca. 42 timer, og de tilbringer om lag 82 døgn på jobb i året.⁶² For den enkelte ansatte er det altså en differanse på 35 døgn i året og 14 timer i samlet ukentlig arbeidstid. I praksis betyr det at en institusjon som benytter medleverturnus (3-7-4-7), kan klare seg med langt færre ansatte enn en institusjon med statlig langturnus (2-7-2-3-7), under forutsetning av at alt annet er likt.

⁶¹ Se vedlegg 4 for nærmere informasjon om hvordan vi har kommet fram til disse tallene.

⁶² Tallene for antall døgn per år i ulike turnuser er hentet fra turnusprosjektet til Bufetat (2013), gjengitt i Olberg og Pettersen (2015).

Basert på informasjon innhentet i kartleggingen av arbeidstidsordninger, sammen med sysselsettingsdata fra Bufdir og SSB, har vi beregnet gjennomsnittlige antall arbeidsdøgn (sum timer omregnet til døgn) i året (med uttak av 5 ukers ferie) for ansatte ved de ulike institusjonene:

- statlige institusjoner: 72,7 døgn
- ideelle institusjoner: 114,3 døgn
- kommersielle institusjoner: 113 døgn

De ideelle institusjonene har gjennomsnittlig flest arbeidsdøgn på grunn av omfanget av 7-7-turnusen. Omregnet til prosentforskjell fra statlige institusjoner er det 55 prosent flere arbeidsdøgn i kommersielle institusjoner i gjennomsnitt og 57 prosent flere arbeidsdøgn i ideelle institusjoner, hvis informasjonen vi har om arbeidstidsordningene i ideelle institusjoner, er representativ. Se vedlegg 4 for nærmere forklaring på hvordan beregningene av gjennomsnittlig arbeidstid er gjennomført.

Ansatte i medleverturnus arbeider altså flere timer enn ansatte i ordinær turnus. Det betyr til gjengjeld at barna ved institusjonene med medleverturnus behøver å forholde seg til langt færre ansatte. I rapporten *Avvikende arbeidstidsordninger i Bufetat* (2015) vises det til følgende eksempel:

«En langturnus med arbeid hver fjerde helg og en bemanning på 2 personer til alle døgnets tider gir **8 personer** [som barnet må forholde seg til]. Til sammenligning vil en tredelt turnus med minimumsbemanning på 2 vakter som jobber hver 3. helg, kreve et minimum av **18 ansatte**. (2 dagvakter + 2 kveldsvakter + nattevakter* hver tredje helg (3) = 18). Arbeid hver fjerde helg vil gi 24 ansatte.»
(s. 7)

Mange av aktørene vi har pratet med, understreker at medleverturnus ikke primært benyttes fordi det er kostnadsbesparende, men fordi det sikrer god kontinuitet og trygge rammer for barna, og at kvalitetsdimensjonen er vel så viktig som kostnadene. Tidligere kartlegginger viser også at de ansatte jevnt over er fornøyde med å jobbe i turnus med vakter på over ett døgn, enten det er statlig langturnus eller medlever med 3-7-4-7, men det har vært en del diskusjon om kompensasjonen og forskjeller mellom de statlige og private virksomhetene (Olberg & Pettersen). Dette vil vi diskutere nærmere under konsekvenser av tiltak (kapittel 10).

Hvorvidt det er lønnsomt for institusjonene å benytte medleverturnus framfor langturnus, vil naturligvis avhenge av kompensasjonen de ansatte mottar for å tilbringe lengre tid på jobb. Det ser vi nærmere på i kapittel 8.2.

Arbeidstidsordninger innenfor andre områder i barnevernet

I denne undersøkelsen er vi særlig opptatt av å kartlegge arbeidstidsordningene som benyttes i barnevernsinstitusjoner, der det som vist ovenfor er store forskjeller mellom offentlige, ideelle og kommersielle leverandører. I tillegg har vi forsøkt å danne oss et bilde av hvilke arbeidsordninger som benyttes innenfor de andre områdene i barnevernet.

Fosterhjem

Vi har ikke kartlagt arbeidstidsordningene for de som jobber med å rekruttere og følge opp fosterhjem på en systematisk måte, men vi har samlet inn opplysninger fra en stor kommersiell leverandør (som oppgir å ha mellom 25 og 30 ansatte som jobber

med rekruttering og oppfølging av fosterhjem) som oppgir at de ansatte som jobber med rekruttering og oppfølging av fosterhjem, har ordinær arbeidstid (37,5 timer dag). Dette er i tråd med det vi forventet ut fra innholdet i arbeidsoppgavene, som er knyttet til rekruttering og oppfølging av fosterhjem.

Med bakgrunn i dette antar vi at ordinær arbeidstid gjelder for alle ansatte som jobber med å rekruttere og følge opp fosterhjem.

Omsorgssentre for mindreårige asylsøkere

For noen år siden var det en diskusjon om medleverforskriften gjelder for omsorgssentre for foreldre og barn.⁶³ Spørsmålet ble endelig avklart 04.04.2016 da Arbeids- og sosialdepartementet endret medleverforskriften. I den nye versjonen ble *enslige mindreårige asylsøkere nevnt eksplisitt som en aktuell gruppe for medleverforskriften*, slik at det ikke lenger skulle være noen tvil om at forskriften gjelder for arbeid ved omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere.⁶⁴

For å få oversikt over hvilke arbeidstidsordninger som benyttes ved de kommersielle omsorgssentrene, har vi gjennomgått informasjon på leverandørenes egne hjemmesider⁶⁵, tilgjengelige stillingsannonser og medieoppslag om bruk av medlevertur- nus i omsorgssentre.⁶⁶ På grunnlag av disse informasjonskildene har vi fått inntrykk av at medlevertur- nus (3-7-4-7) benyttes som standard turnusordning i de kommersielle omsorgssentrene. Når det gjelder de statlige omsorgssentrene, viser Deloitte (2014)⁶⁷ at både statlig langturnus (se beskrivelse ovenfor) og todelt turnus med egne nattevakter benyttes på dette området. Videre framgår det at om lag 20 prosent av årsverkene ikke inngår i turnus.

Med bakgrunn i dette antar vi at medlevertur- nus (3-7-4-7) er standard arbeidstids- ordning for ansatte i private omsorgssentre, og at en kombinasjon av statlig langtur- nus og ordinær turnus gjelder for ansatte i statlige omsorgssentre omtrent på samme måte som for de øvrige barnevernsinstitusjonene.

Sentre for barn og foreldre

Vakter over 24 timer benyttes ikke i sentrene for barn og foreldre. Vi har sendt en e- post til de fem ideelle leverandørene på dette området, med spørsmål om hvilke ar- beidstidsordninger de benytter, og vi har mottatt svar fra tre leverandører. Av disse svarene framgår det at leverandørene benytter turnusordninger som medfører at an- satte jobber dagvakter, kveldsvakter og i noen tilfeller nattevakter. Turnusordning- ene er, slik vi har forstått det, satt opp slik at sentrene har klart flest ansatte til stede på dagtid da mesteparten av aktivitetene ved familiesentrene foregår.

⁶³ Se: <https://fontene.no/nyheter/-ulovlig-arbeidstid-i-asylbarnevernet-6.47.341107.f01c4b8dc5>

⁶⁴ Per i dag ser § 1 slik ut: «Denne forskriften gjelder arbeid ved institusjoner hvor det er nødvendig at arbeidstaker oppholder seg i lengre sammenhengende perioder, for å ivareta institusjonens sær- lige omsorgs- eller behandlingsoppgaver (medleverordninger) for personer med rus- eller atferds- problemer, barn plassert i barnevernsinstitusjoner, personer med utviklingshemming, enslige mindreårige flyktninger som bosettes i kommunene og enslige mindreårige asylsøkere, jamfør lov om barneverntjenester § 5A-1.»

⁶⁵ Se for eksempel <https://otrera.no/bofelleskap-og-omsorgssenter> og <https://www.aberia.no/in- stitusjon>

⁶⁶ <https://fontene.no/nyheter/-ulovlig-arbeidstid-i-asylbarnevernet-6.47.341107.f01c4b8dc5>

⁶⁷ Evaluering av omsorgsreformen for enslige mindreårige asylsøkere, https://www.bufo.no/Glo- bal/nbbf/minoriteter/Evalueringen_av_omsorgsreformen_for_enslige_mindrearige_asylsokere.pdf

For å få et innblikk i arbeidstidsordningene ved de statlige sentrene for foreldre og barn har vi gjennomgått informasjon på sentrenes egne nettsider⁶⁸. Det ser ikke ut til at det er noen vesentlige forskjeller mellom arbeidstidsordningene i statlige og ideelle sentre for familie og barn.

Med bakgrunn i dette antar vi at det ikke er noen forskjeller i arbeidstid på dette området.

Kommunalt barnevern

Vi har ikke kartlagt arbeidstidsordninger for ansatte hos private leverandører av barnevernstjenester i kommunene. Ut fra innholdet i arbeidsoppgavene (*hjelpetiltak i hjemmet, sakkyndig vurdering, juridisk bistand, veiledning av fosterforeldre* m.m.) er det imidlertid nærliggende å anta at ordinær arbeidstid på dagtid er normalen på dette området.

Se oppsummering av forskjeller i arbeidstidsordninger og andre vilkår innenfor ulike områder i barnevernet i tabell 8.4.

8.2 Lønn

I dette kapittelet ser vi på lønningene i barnevernet. Nærmere bestemt er vi interessert i forskjeller mellom offentlige, ideelle og kommersielle aktører. Data om institusjonsområdet er hentet fra Statistikkbanken til SSB, og data om barnevernstjenester er hentet fra Samfunnsøkonomisk analyses foretaks- og enhetsregister (SAFE), som er en regnskapsdatabase som inneholder komplett årsregnskap for alle regnskapspliktige foretak i perioden etter 2003. Se vedlegg 2 for mer informasjon om denne databasen. I tillegg henter vi informasjon og konklusjoner fra et vedlagt statistikknotat som sammenligner lønnsnivået i privat og offentlig sektor i barnevernet, se vedlegg 1.

Barnevernsinstitusjoner

Som vist i kapittel 6.4 er det forskjeller mellom offentlige, ideelle og kommersielle aktører når det gjelder hvilke tariffavtaler som gjelder for deres ansatte, og hvor høy tariffdekningen er. Ifølge vår kartlegging har ikke alle de ideelle og kommersielle aktørene tariffavtale, selv om flesteparten har det. Dette tilsier i seg selv at det er sannsynlig at lønnsnivået i gjennomsnitt er lavere i privat sektor enn i offentlig sektor, siden tariffavtalene i privat sektor inneholder enten dårligere eller like vilkår som i det statlige tariffområdet.

I ideelle barnevernsinstitusjoner er om lag 20–30 prosent av de ansatte dekket av Virkes landoverenskomst for virksomheter, som inneholder lønnstabeller som gjør at lønsvilkårene er ekvivalente med vilkårene i staten. Videre har om lag 10–20 prosent av ansatte i ideelle institusjoner lønn i tråd med Spekters lønnssystem. Om lag 20 prosent er dekket av Abelian (NHO) overenskomst 453. Kartleggingen vår tilsier at ytterligere 25 prosent har enten en tariffavtale eller en egen direkteavtale med en arbeidstakerorganisasjon. Til sammen betyr dette at kartleggingen vår har vist at ca. 85 prosent av de ansatte i ideelle institusjoner har en form for tariffavtale. Vi har ikke

⁶⁸ Via Bufdir sin oversikt over sentre for familie og barn (https://www.bufdir.no/Barnevernsinstitusjoner/Oversikt_alle_statlige_barnevernstiltak/Sentre_for_foreldre_og_barn/) har vi gått inn på sidene til alle de statlige sentrene. En del av sentrene informerer om hvilke arbeidstidsordninger de benytter, men det gjelder ikke alle sentrene, og presisjonsnivået i beskrivelsen av arbeidstidsordninger varierer en god del.

kartlagt tariffavtaledekning for alle virksomhetene, noe som betyr at tallet er et konservativt anslag.

Om lag 90 prosent av avdelingene i kommersielle barnevernsinstitusjoner er omfattet av NHOs overenskomst 453. Denne tariffavtalen inneholder ingen nasjonale bestemmelser om minstelønn for ulike ansiennitets- og stillingskategorier. Virksomhetene som er på denne avtalen, har lokale særavtaler som fastsetter slike minstelønnsnivåer.

Utover sektorforskjeller som har sammenheng med tariffavtaler og tariffdekning, kan særlig ansiennitet og utdanningsnivå også ha en betydning for lønnsnivå. I barnevernsinstitusjonene er det vesentlige forskjeller mellom offentlige og ideelle på den ene siden og kommersielle på den andre når det gjelder formell kompetanse hos de ansatte. Utdanningsandelene (basert på årsverk) viser at kommersielle i 2017 (tall for 2016 i parentes i det følgende) hadde lavere andel årsverk med høgskoleutdanning og tilsvarende høyere andel årsverk med relativt lav utdanning. Kommersielle institusjoner hadde om lag 8 (7) prosentpoeng lavere andel barnevernspedagoger. Samtidig hadde de om lag 9 (7) prosentpoeng høyere andel årsverk med «Annen utdanning, videregående nivå eller lavere» enn i offentlige barnevernsinstitusjoner, se tabell 8.2. Forskjellen mellom de kommersielle og de andre to eiertyper når det gjelder formell kompetanse, finner man altså i disse to utdanningskategoriene. Lavere formell kompetanse hos de kommersielle betyr isolert sett et lavere lønnsnivå enn hos de andre to.

Tabell 8.2 Utdanningsandeler i barnevernsinstitusjoner i 2017.

Utdanning	Offentlige institusjoner	Ideelle institusjoner	Andre private institusjoner
Helse- og sosialfaglig utdanning på videregående nivå	5 %	5 %	5 %
Barnevernspedagog	26 %	26 %	18 %
Vernepleier inkl. sykepleier	8 %	7 %	9 %
Sosionom	12 %	12 %	13 %
Psykolog	0,8 %	0,8 %	0,2 %
Annen helse- og sosialfaglig utdanning	9 %	8 %	8 %
Barnehagelærer/førskolelærer	4 %	2 %	2 %
Annen utdanning på høgskole- og universitetsnivå	11 %	12 %	12 %
Annen utdanning, videregående nivå eller lavere	24 %	26 %	33 %

Kilde: SSB, tabell 11650

I tillegg til forskjeller i gjennomsnittlig utdanningsnivå er det forskjeller i fordelingen av arbeidstakerne etter alder, jmfør figur 8.1. Offentlige institusjoner hadde i 2017 om lag 11 prosentpoeng høyere andel årsverk med en alder som er 50 år eller eldre, enn det kommersielle institusjoner hadde. Andelen i ideelle institusjoner ligger mellom kommersielle og offentlige.

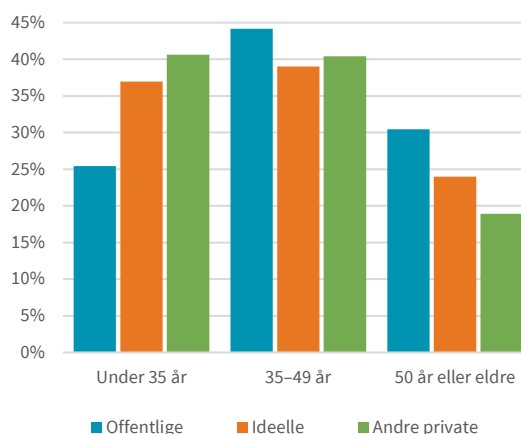
Motsatt er andelen årsverk under 35 år ca. 16 prosentpoeng høyere i kommersielle institusjoner enn i offentlige. Det er altså høyere andel unge og lavere andel seniorer i kommersielle institusjoner sammenlignet med offentlige institusjoner, noe som tyder på at følgende mest sannsynlig er tilfellet i offentlige institusjoner relativt til kommersielle institusjoner:

- 1 De ansatte har høyere ansiennitet.
- 2 De ansatte har mer erfaringsbasert kompetanse.
- 3 Det er sjeldnere utskiftning av arbeidstakerne.

Punkt 1 og 2 tilsier isolert sett høyere lønn i offentlige institusjoner. Punkt 3 er begrunnet i at høyere gjennomsnittsalder tyder på mindre utskiftning i offentlige institusjoner og/eller at arbeidstakerne i privat sektor går over til jobb i offentlig sektor etter å ha nådd en viss alder. Det innebærer i så fall at privat sektor ikke klarer å beholde kompetente arbeidstakere i samme grad som det offentlige. Samtidig er deltidandelen klart høyere i staten enn i privat sektor, ifølge det vedlagte notatet.

Vi har fått oversendt lokale særavtaler fra Fellesorganisasjonen (FO) og lønnsstabeller for ideelle og kommersielle virksomheter som driver barnevernsinstitusjoner. Ved å ta utgangspunkt i disse tabellene, som viser tariffestet minstelønn for ulike ansiennitetsnivåer og stillingskategorier, og informasjon om faste tillegg har vi beregnet gjennomsnittlig årslønn for faste heltidsansatte i ideelle og kommersielle institusjoner med og uten tillegg. I beregningene der vi inkluderer tillegg, gjelder det kun de som jobber med levertur i kommersielle institusjoner, som vi har kartlagt at er om lag 90 prosent av de ansatte. Ovenfor viste vi at en gjennomsnittsansatt i de ideelle institusjonene har litt høyere gjennomsnittlig utdanningsnivå og alder enn en gjennomsnittsansatt i de kommersielle institusjonene. Vi har likevel antatt, for både ideelle og kommersielle, at gjennomsnittlig ansiennitet er 9 år, og at gjennomsnittlig stillingskategori ligger et sted mellom miljøarbeider med relevant utdanning/fagbrev og miljøterapeut med krav om godkjent utdanning.⁶⁹ Vi har ikke medregnet stillingskategorien med krav om mastergrad, siden det er svært liten andel med mastergrad i

Figur 8.1 Aldersfordeling av årsverk, 2017.



Kilde: SSB, tabell 11648

⁶⁹ Vi har antatt uniform fordeling over fire stillingskategorier: stillinger uten krav til godkjent utdanning, stillinger med krav om fagbrev, stillinger med krav om høgskoleutdanning og stillinger med krav om videreutdanning. Tabell 7.2 viser at om lag 50 prosent har relevant høyere utdanning i kommersielle institusjoner, mens resten har enten kun videregående utdanning eller høgskole-

institusjonene, jamfør figur 8.3. Siden det i virkeligheten er visse forskjeller mellom de ideelle og de kommersielle både når det gjelder ansiennitet og utdanningsnivå (jf. figur 8.1 og tabell 8.2), underdriver dermed disse beregningene lønnsnivået i ideelle institusjoner noe i sammenligning med kommersielle institusjoner. Se tabell 8.3 for beregnet gjennomsnittlig årslønn for ideelle og kommersielle institusjoner med og uten tillegg.

Vi har også fått oversendt beregnet gjennomsnittlig fast årslønn og tillegg (hver for seg) for ulike stillingskategorier og arbeidstidsordninger i statlige institusjoner fra Bufetat. Med utgangspunkt i disse tallene har vi beregnet gjennomsnittslønn i statlige institusjoner med og uten tillegg. Se tabell 8.3 for tallene og en sammenligning av lønn i staten, ideell og kommersiell sektor. Vi har verken inkludert avdelingsledere eller ledere i statlige institusjoner i beregningsgrunnlaget. Både de som jobber ordinær arbeidstid, og de som jobber turnus, er inkludert i grunnlaget. Vi har kun fått oppgitt gjennomsnittlig lønnstillegg for de som jobber turnus i de statlige institusjonene.

Som tabellen viser, er gjennomsnittlig lønnsnivå høyere i statlige institusjoner enn både i kommersielle og ideelle, både med og uten tillegg. Siden vi ikke vet hva gjennomsnittlig ansiennitetsnivå er, kan det argumenteres for at sammenligningen med de statlige institusjonene er kritikkverdig. Samtidig vet vi at gjennomsnittsalderen til ansatte i statlige institusjoner er høyere enn i både ideelle og (særlig) kommersielle institusjoner, jamfør figur 8.1 I tillegg opererer mange av de kommersielle institusjonene kun med ansiennitet opptil 10 år, mens noen også godkjenner opptil 20 år.

Tabell 8.3 Gjennomsnittslønn for faste heltidsansatte i statlige, ideelle og kommersielle barnevernsinstitusjoner i 2018.

Utdanning	Statlige institusjoner	Ideelle institusjoner	Kommersielle institusjoner
Fast årslønn 100 prosent stilling uten tillegg	449 711	424 448	398 402
Fast årslønn 100 prosent stilling med tillegg	526 362	509 056	474 933
Forskjell fra statlige institusjoner uten tillegg		25 263	51 309
Prosent forskjell fra statlige institusjoner uten tillegg		-5,6 %	-11,4 %
Forskjell fra statlige institusjoner med tillegg		17 306	51 429
Prosent forskjell fra statlige institusjoner med tillegg		-3,3 %	-9,8 %

Noter: Vi har antatt at gjennomsnittlig ansiennitet er 9 år, og at gjennomsnittlig stillingskategori ligger midt mellom miljøarbeider med relevant utdanning/fagbrev og miljøterapeut med krav om godkjent utdanning. Kilder: FO og Bufetat

Forskjellen mellom statlige og kommersielle er om lag den samme i kroner uavhengig av om man regner med eller uten tillegg, fordi det gjennomsnittlige tillegget for de som jobber i statlige institusjoner, er relativt likt det faste tillegget til de som jobber medlevertturnus i kommersielle institusjoner. Dersom vi kun hadde inkludert de som jobber turnus i statlige institusjoner, i beregningsgrunnlaget, slik vi har gjort for de kommersielle, ville lønnsforskjellene vært litt større, fordi det gjennomsnittlige lønnstillegget er høyere ved turnus i staten enn i kommersielle institusjoner.

eller universitetsutdanning som ikke er helse- og sosialfaglig. Andelen med relevant høyere utdanning er høyere i både ideelle og offentlige institusjoner.

I et Fafo-notat av Bård Jordfald (se vedlegg 1) er det gjort en sammenligning av beregnet timelønn med og uten variable tillegg (overtidskompensasjon etc.) i private (kommersielle og ideelle) og statlige institusjoner. Her er næringskoden 87.901⁷⁰ brukt, det vil si at barnevernsinstitusjoner, omsorgssentre for mindreårige og sentre for foreldre og barn er slått sammen, men som vist i kapittel 5 er barnevernsinstitusjoner mye mer omfattende i omfang, noe som betyr at gjennomsnittsbetraktningene i Jordfalds notat først og fremst er representative for barnevernsinstitusjonene. Datakilden er lønnsstatistikken til SSB, og siste observasjon er i 2014. For å beregne timelønn er det brukt stillingsprosent for å angi arbeidstid, det vil si at ulike arbeids- tidsordninger ikke tas hensyn til.

Analysene viser at beregnet timelønn uten variable tillegg er marginalt høyere i privat sektor (kommersielle og ideelle) enn i offentlig sektor. Imidlertid vet vi at arbeidstiden varierer mellom offentlige og private institusjoner, slik at arbeidstakere på turnus i private institusjoner har flere timer på jobb i året enn arbeidstakere i statlige institusjoner. Dermed er timelønnen i praksis lavere i privat sektor, når man ser bort fra variable tillegg. Forskjellen er om lag den samme dersom man ser på høyskoleyrker og omsorgsyrker hver for seg.

Når man tar hensyn til de variable tilleggene, blir bildet annerledes. Da kommer private sektoransatte gjennomgående dårligere ut med lavere lønn totalt, også i separate analyser av høyskoleyrker og omsorgsyrker. Dataene viser at gjennomsnittlig timelønn i privat sektor var 11,5 prosent lavere enn i staten i 2014. Når vi i tillegg vet at de i private institusjoner jobber mer i løpet av et år, innebærer det at lønnsforskjellen per faktisk arbeidstid er større enn det som vises i det vedlagte notatet (vedlegg 1). Ifølge beregningene til Jordfald var forskjellen i faktisk årslønn om lag 52 000 i favør av statlig ansatte i 2014. Forskjellen er litt større i dag dersom lønnsveksten har vært lik siden 2014.

Ved å anta at de om lag 20 prosentene av de ansatte i ideelle institusjoner som er dekket av Virke-avtalen, har lik lønn som i staten, kan vi bruke lønnsforskjellen som er beregnet av Jordfald for hele privat sektor til å skille mellom ideelle og kommersielle. Vi antar dermed her at 80 prosent av de ideelle har samme lønnsforskjell til staten som gjennomsnittet av privat sektor (11,5 prosent), og at de kommersielle har en lønnsforskjell til staten som innebærer at gjennomsnittet i privat sektor blir 11,5 prosent. En slik beregning resulterer i at de ideelle i gjennomsnitt lå ca. 9 prosent under det statlige lønnsnivået (med tillegg), mens de kommersielle hadde en lønn som var 13 prosent under det statlige lønnsnivået (med tillegg) i 2014.

Ledertetthet er også en relevant forklaringsfaktor for gjennomsnittlige lønnsforskjeller. Imidlertid har vi ikke data for ledertettheten i privat sektor. Hvorvidt forskjellene i ledertetthet, ansiennitet og utdanningsnivå kan forklare alle lønnsforskjellene vi observerer, har vi ikke undersøkt, men med tanke på at ansatte i kommersielle og ideelle institusjoner i gjennomsnitt arbeider om lag 52,5 prosent mer enn ansatte i statlige institusjoner i løpet av et år, og at lønnsnivået ligger under eller opp mot statens, er det klart at lønnsvilkårene i privat sektor er slik at det gjennomgående ikke kompenseres for arbeidstid i samme grad som i staten. Det vil si at selv om det ikke skulle være faktiske årslønnsforskjeller, er det store arbeidstidsforskjeller, og dermed følger det at lønn per arbeidstid er lavere i privat sektor enn i staten.

⁷⁰ 87.901 – Institusjoner innen barne- og ungdomsvern, som inkluderer: Alle døgninstitusjoner innen barne- og ungdomsvern, inkl. omsorgssentre for mindreårige og sentre for foreldre og barn, i tråd med SN2007, NACE Rev. 2. Se <https://www.ssb.no/klass/klassifikasjoner/6/> for oversikt og mer informasjon.

Barnevernstjenester⁷¹

Ved å bruke data fra Samfunnsøkonomisk analyses foretaks- og enhetsregister (SAFE) kan vi beregne lønnssummer i foretakene basert på lønnskostnader i årsregnskapene. Dette gjøres ved å beregne arbeidsgiveravgift og pensjonskostnader basert på henholdsvis geografisk lokasjon og informasjon vi har tilegnet oss i prosjektet om pensjonssystemer og tilhørende kostnader. Denne datakilden inneholder ikke informasjon om offentlige aktører, altså kan vi bare sammenligne ideelle og kommersielle aktørers lønnssummer per ansatt. Beregningene basert på SAFE tyder ikke på særlige lønnsforskjeller mellom ideelle og private aksjeselskaper i 2017.

Jordfald (vedlegg 1) gjør en lønnsammenligning innen barnevernstjenester med informasjon om statlige, kommunale og private aktører (kommersielle og ideelle). Dette er altså en sammenligning av arbeidstakerne i kommunene, staten og i privat sektor innenfor næringskoden «barnevernstjenester». Analysen viser at private aktører har lavere fastlønn enn både kommunalt og statlig ansatte, men at dersom man inkluderer variable tillegg, er de i privat sektor relativt likt lønnet som ansatte i kommunenes barnevernstjenester. Staten er lønnsledende, både med og uten variable tillegg.

Når analysen gjøres kun for høgskoleyrker, som utgjør 34 prosent av ansatte i privat sektor, er resultatene litt annerledes. Innenfor høgskoleyrkene er privat ansatte høyere lønnet enn kommunalt ansatte, særlig når man tar med tillegg. Fast lønn inkludert tillegg er om lag 50 700 lavere i året for de kommunalt ansatte enn for de i privat sektor. Forholdet mellom staten og privat sektor er litt vanskeligere å tyde fordi lønnsforskjellene varierer mellom år. Imidlertid er det klart at staten er lønnsledende på kommunal sektor.

8.3 Oppsummering

Problemstillingen for utredningen, «Hvordan og med hvilke konsekvenser kan det oppnås *likere* lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår hos offentlige og private aktører i barnevernet?», forutsetter at det er forskjeller i lønns-, arbeids- og pensjonsvilkårene i dag. I dette kapitlet og det foregående (kapittel 7) har vi vist at det faktisk er betydelige forskjeller i lønns-, arbeids- og pensjonsvilkårene for *ansatte* hos offentlige, ideelle og kommersielle leverandører. Dette gjelder særlig for barnevernsinstitusjonene og omsorgssentrene for enslige mindreårige asylsøkere, der det er variasjon i henhold til alle vilkårene vi har sett på, det vil si arbeidstidsordninger, pensjon og lønn, men også på de øvrige områdene er det forskjeller, se oppsummering av resultatene fra kartleggingen i tabell 8.4.

⁷¹ 88.991 - Barnevernstjenester, som inkluderer: Offentlige barnevernstjenester og private som tilbyr samme type barnevernstjenester, fosterhjem og forsterkede fosterhjem. Ekskluderer: Utekontakt for barn og ungdom. Definisjonen er i tråd med SN2007, NACE Rev. 2. Se <https://www.ssb.no/klasse/klassifikasjoner/6/> for oversikt og mer informasjon. I praksis betyr dette i stor grad fosterhjemsrekruttering, -opplæring og -veiledning samt hjelpetiltak i hjemmet.

Tabell 8.4 Oppsummering lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår m.m. innenfor ulike områder av barnevernet. Statlige vs. kommersielle og ideelle leverandører.

	Kommersielle	Ideelle	Kommentar
Barnevernsinstitusjoner	122 252 oppholdsdager i 2018	81 185 oppholdsdager i 2018	Tallene gjelder landet utenom Oslo. Kommersielle hadde 9434 færre oppholdsdager enn statlige institusjoner i 2018. Ideelle hadde 50 501 færre oppholdsdager enn statlige institusjoner i 2018.
<i>Lønn</i>	Fra -11 % til -13 %	Fra -5 % til -9 %	Lavere lønn inkl. tillegg enn i statlige institusjoner (jf. kap. 8.2 og vedlegg 1)
<i>Arbeidstid</i> (gjennomsnittlig relativ arbeidsinnsats)	55 %	57 %	Mer arbeidsinnsats per arbeidstaker relativt til statlige institusjoner. Skyldes primært variasjon i innretning og bruk av turnusordninger med vakter over 24 timer, se kapittel 8.1.
<i>Pensjonsvilkår</i>	-4 %	-2,5 %	Gjennomsnittlig prosentpoeng lavere sats på lønnssum av AFP/tjenestepensjon enn offentlig sektor. Stor spredning.
<i>Utdanning</i>	Lavere	Marginalt lavere	Kommersielle har om lag 9 prosentpoeng høyere andel ufaglært arbeidskraft (målt i avtalte årsverk) enn offentlige institusjoner.
Ansiennitet/erfaring (målt ved aldersfordeling av avtalte årsverk ekskl. lange fravær)	Lavere	Lavere	Yngre arbeidsstokk i privat sektor
Omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere	222 oppholdsdager i 2018	0 oppholdsdager i 2018	Kommersielle hadde 14 358 færre oppholdsdager enn i statlige omsorgssentre.
<i>Lønn</i>	Fra -11 % til -13 %		Antas likt som for institusjon
<i>Arbeidstid</i>	55 %		Antas likt som for institusjon
<i>Pensjonsvilkår</i>	-4 %		Antas likt som for institusjon
<i>Utdanning</i>	Marginalt høyere		
Ansiennitet/erfaring (målt ved aldersfordeling av avtalte årsverk ekskl. lange fravær)	Lavere		Yngre arbeidsstokk i kommersielle omsorgssentre
Sentre for familie og barn	Ikke representert	6497 oppholdsdager i 2018	Ideelle hadde 14 395 færre oppholdsdager enn i statlige sentre.
<i>Lønn</i>		Ikke kartlagt	
<i>Arbeidstid</i>		Ingen forskjell	Turnus med vakter over 24 timer benyttes ikke i sentre for familie og barn. Ordinær turnus benyttes av både ideelle og statlige aktører.
<i>Pensjonsvilkår</i>		Ingen forskjell	Basert på informasjon om 3 av 5 sentre: likeverdige med offentlig ordning
<i>Utdanning</i>		Ingen forskjell	
Ansiennitet/erfaring (målt ved aldersfordeling av avtalte årsverk ekskl. lange fravær)		Lavere	Yngre arbeidsstokk i ideelle sentre

	Kommersielle	Ideelle	Kommentar
<i>Lønn</i>	Lavere enn i staten. Om lag likt som kommunal sektor i gjennomsnitt, men klart lønnsledende innenfor høgskeleyrker	Lavere enn i staten. Om lag likt som kommunal sektor i gjennomsnitt, men klart lønnsledende innenfor høgskeleyrker	Data tyder ikke på forskjeller mellom ideelle og kommersielle.
<i>Arbeidstid</i>	Ingen forskjell	Ingen forskjell	Ordinær arbeidstid (37,5 t dagtid) standard for ansatte i stat, ideell og kommersiell sektor, se kapittel 8.1.
<i>Pensjonsvilkår</i>	-4 %	-2,5 %	Antatt likt som institusjon pga. regel om at alle ansatte skal være i samme ordning
<i>Utdanning</i>			
<i>Ansiennitet/erfaring</i>			
Tjenester til kommunalt barnevern			
<i>Lønn</i>	Lavere enn i staten. Om lag likt som kommunal sektor i gjennomsnitt, men klart lønnsledende innenfor høgskeleyrker	Lavere enn i staten. Om lag likt som kommunal sektor i gjennomsnitt, men klart lønnsledende innenfor høgskeleyrker	Data tyder ikke på forskjeller mellom ideelle og kommersielle.
<i>Arbeidstid</i>	Ingen forskjell	Ingen forskjell	Ordinær arbeidstid (37,5 t dagtid) standard for ansatte i kommunal, ideell og kommersiell sektor.
<i>Pensjonsvilkår</i>	-4,5 %	-3 %	Ofte selvstendige som leverer og derfor faller utenfor tjenestepensjonsregulering. I tillegg viser survey at mindre firmaer er overrepresentert, og vi anslår derfor noe lavere pensjonssparing enn i institusjonene.
<i>Utdanning</i>			
<i>Ansiennitet/erfaring</i>			

8.4 Om sammenheng mellom vilkår og pris i barnevernsinstitusjoner

I tabell 8.4 vises forskjeller i lønn, arbeidstid og pensjonskostnader for arbeidsgiverne i barnevernet. Ved å bruke sysselsettings- og regnskapsdata i institusjonene kan vi beregne hva forskjellene utgjør i lønnskostnader. Vi regner først på kostnadsforskjellene som følger av ulik lønn, arbeidstid og pensjonskostnader for arbeidsgiver partielt, det vil si hver for seg.

Kostnadsforskjeller som følge av ulike lønnskostnader

Ved å bruke prosentforskjellene som er oppgitt i tabell 8.4, kan vi regne ut hvor mye lønnskostnadene ville økt dersom forskjellene mellom eierformene i lønn, arbeidstid og pensjonskostnader for arbeidsgiver ble de samme for de ideelle og kommersielle som for de statlige institusjonene. Ifølge SSB var lønnskostnadene i ideelle institusjoner 540 millioner kroner i 2017, mens de var 890 millioner kroner i kommersielle institusjoner. Lønnskostnad per avtalte årsverk eksklusive lange fravær i ideelle institusjoner var 627 000 kroner i 2017, mens tilsvarende tall for kommersielle institusjoner var 680 000 kroner.

For lønnsforskjellene har vi antatt et gjennomsnitt mellom resultatene fra de to analysene av lønnsforskjeller (vedlagt notat og analyse i kapittel 7.2). I gjennomsnitt anslår vi dermed at kommersielle institusjoner har 12 prosent lavere lønn enn statlige institusjoner, mens ideelle har 7 prosent lavere lønn enn statlige institusjoner. Dersom lønnsnivået i både de ideelle og de kommersielle skulle vært likt som i de statlige institusjonene, ville dette medført en økning i lønnskostnadene med 38 millioner kroner i de ideelle institusjonene og 107 millioner kroner i de kommersielle.

Kostnadsforskjeller som følge av ulik arbeidstid

Arbeidstidsforskjellen mellom eierformene utgjør den største kostnadsforskjellen. I beregningen som følger, har vi regnet på hva lønnskostnadsøkningen hadde vært dersom de kommersielle skulle gå over til å utelukkende bruke den statlige langturnusen. En slik endring ville medført behov for ekstra arbeidskraft for å opprettholde tilbudet, noe som medfører økte lønnskostnader. Siden det er såpass omfattende bruk av medlevertturnus i kommersielle institusjoner, virker det som mer realistisk at de går over til statlig langturnus (en medleverordning) enn at de også skulle benytte seg av langvakt under 16 timer eller ordinær turnus.

For de ideelle har vi antatt at kun de som jobber turnuser med flere arbeidsdøgn per år enn den statlige langturnusen, går over til denne turnustypen. Om lag 70 prosent, det vil si 603, av årsverkene i ideelle institusjoner arbeider på turnusordninger med flere arbeidsdøgn enn i den statlige langturnusen.

Dersom arbeidstiden i privat sektor skulle bli nedjustert slik vi har lagt til grunn her, ville det medført økte lønnskostnader lik 242 millioner kroner i kommersielle institusjoner og 141 millioner kroner i ideelle institusjoner. Disse kostnadene inkluderer kun kostnaden ved den økte arbeidstiden, regnet i kostnaden ved økning i antall årsverk, og inkluderer ikke kostnader tilknyttet ansettelse eller omorganisering som følge av endring i arbeidstidsordninger.

Kostnadsforskjeller som følge av ulike pensjonsordninger

Pensjonskostnadene utgjør en mindre forskjell mellom eierformene enn de to ovenstående kostnadselementene (lønnsforskjell og arbeidstidsforskjell). Dersom pensjonskostnadene for arbeidsgivere i ideell og kommersiell sektor skulle øke til samme

nivå som for statlige institusjoner, ville dette medført økte lønnskostnader på 34 millioner kroner i kommersielle institusjoner og 13 millioner kroner i ideelle institusjoner.

Samlede kostnadseffekter av like lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår

Hvis vi gjør utregningene samlet istedenfor partielt, kan vi regne ut hva forskjellene i lønn, arbeidstid og pensjonskostnader for arbeidsgiver betyr for samlede lønnskostnader og dermed også driftsutgifter. Dette innebærer å anta følgende:

- Lønnsnivået øker samtidig som det er ansatt flere arbeidstakere for å kompensere for bortfall av arbeidsinnsats når man går over til å benytte seg av statlig langturnus.
- Antall årsverk øker når arbeidstiden reduseres, samtidig som lønnsnivået og pensjonskostnadene har økt.
- Pensjonskostnadene øker samtidig som lønnsnivået og antall årsverk har økt.

Det ovenstående gir til sammen en økning i driftsutgiftene på 193 millioner kroner i ideelle institusjoner og 392 millioner kroner i kommersielle institusjoner.

Merk at utregningene baserer seg på regnskapstall fra 2017, noe som antakeligvis underestimerer kostnadene i kommersielle institusjoner siden det var flere oppholds dager i 2018 enn i 2017. Driftsutgiftene var 716 millioner kroner i ideelle institusjoner og 1373 millioner kroner i kommersielle institusjoner i 2017. Ved å legge sammen driftsutgiftene med beregnede økninger i lønnskostnadene finner vi kontrafaktiske driftsutgifter: 910 millioner kroner i ideelle institusjoner og 1765 millioner kroner i kommersielle institusjoner. De kontrafaktiske driftsutgiftene per oppholdsdag i 2017 blir da 11 079 kroner i ideelle institusjoner og 13 519 kroner i kommersielle institusjoner, økninger fra faktiske driftsutgifter per oppholdsdag på 21,3 prosent i ideelle institusjoner og 22,2 prosent i kommersielle institusjoner. Driftsutgiftene per oppholdsdag i statlige institusjoner var på 11 685 kroner i 2017.

Merknader til beregningene

Vår hypotese er at det er større grad av konsulentbruk i kommersielle institusjoner. Hypotesen er basert på at kjøp av varer og tjenester som andel av driftsutgifter i kommersielle institusjoner er høyere enn i offentlige og ideelle institusjoner. En pågående rettsak om konsulentbruk i Aleris tyder på det samme.

Siden vi ikke har informasjon om omfanget av konsulentbruk i institusjonene, undervurderer vi mest sannsynlig sysselsettingen i kommersielle institusjoner. Dette medfører at vi underdriver de totale lønnskostnadsforskjellene mellom de kommersielle og de to andre i utregningene ovenfor. Kostnadsforskjellene beløper seg altså sannsynligvis til større summer enn det utregningene våre viser.

Samtidig inkluderer lønnskostnader arbeidsgiveravgift. Siden arbeidsgiveravgift betales for konsulenter og føres på lønnskostnadsdelen i regnskapene, mens lønn til konsulenter ikke føres på lønnskostnader i regnskapene, overvurderer vi dermed lønnskostnad per årsverk i kommersielle institusjoner, isolert sett.

For å oppsummere er det dermed ikke opplagt hvorvidt vi undervurderer kostnadene i kommersielle institusjoner i de følgende beregningene, siden momentene over motvirker hverandre. Vi vurderer det likevel slik at vi mest sannsynlig underdriver kostnadene litt fordi omfanget av konsulentbruk er relativt omfattende.

Merk at vi i kartleggingen ikke har skilt mellom privat sektor i og utenfor Oslo kommune. Vi har derfor inkludert data for privat sektor i Oslo i beregningene.

9 Likeverdige vilkår – reguleringsutfordringer

I de foregående kapitlene er det gitt en oversikt over lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår for ansatte innen barnevern og på hvilken måte vilkårene for ansatte i det statlige barnevernet skiller seg fra ansatte i det private. Kartleggingen viste at det er forskjeller både når det gjelder arbeidstidsordninger, lønn og pensjonsordninger mellom private og offentlige aktører, og også mellom ideelle og kommersielle private aktører. Å utjevne forskjeller mellom disse aktørene medfører en betydelig styrings- og reguleringsutfordring.

I dette kapitlet ser vi på hvilke tiltak det er mulig for myndighetene å iverksette for å styre og å regulere slik at lønns-, arbeids- og pensjonsvilkårene til ansatte i det statlige og det private barnevernet blir likere. Vi er her opptatt av den politiske utfordringen det er å skape likere lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår. Det er imidlertid slik at dette også frivillig kan reguleres gjennom beslutninger av partene i arbeidslivet selv, for eksempel ved tariffregulering. Forskjellene i arbeidsvilkår, lønn og pensjon er i hovedsak knyttet til at virksomhetene er omfattet av ulike tariffavtaler, og at noen ikke er bundet av tariffavtale. Dette innebærer forskjeller i hvilke lønnsystemer virksomhetene må forholde seg til, hvordan systemene er rettet inn mot ulike kompetansekrav, om virksomheten er dekket av avtaler om avtalefestet pensjon (AFP), og i hvilken grad de har mulighet til å ta i bruk medleverforskriftens bestemmelser. Videre er det forskjeller knyttet til at virksomhetene er dekket av ulike tjenestepensjonsordninger på grunn av valg gjort av arbeidsgiver alene. Hvis vilkårene skal bli likere, er det derfor behov for å gjøre noe med alle disse forholdene.

I dette kapitlet vil vi først redegjøre for hva likeverdige vilkår kan innebære, som et utgangspunkt for en diskusjon av mulige tiltak. Deretter diskuterer vi hvilke konkrete tiltak myndighetene kan iverksette for å oppnå likeverdige vilkår. Som denne diskusjonen vil vise, er det vanskelig å peke på enkelttiltak som løser reguleringsutfordringene på alle områdene (lønn, pensjon, arbeidsvilkår) og innenfor alle områdene i barnevernet. Avslutningsvis i dette kapitlet vil vi derfor skissere noen alternative tiltakspakker som samlet sett kan bidra til likeverdige vilkår mellom private og statlige institusjoner.

Kartleggingen viste at det i hovedsak var to av områdene, barnevernsinstitusjonene og omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere, hvor det er forskjeller i lønns-, arbeids- og pensjonsvilkårene. Det er mindre forskjeller (eller ikke mulig å angi noen forskjell) på de øvrige områdene, se tabell 8.4. Det innebærer at det først og fremst er på institusjonsområdet at det kan være behov for å iverksette tiltak hvis man vil at vilkårene skal være like. Vi vil i det følgende derfor konsentrere oss om institusjonen i den konkrete drøftingen.

9.1 Likeverdige vilkår

Likeverdige lønns- og arbeidsvilkår

Reguleringer i lov og tariffavtaler er styrende, men ikke nødvendigvis avgjørende for hvilke lønns- og arbeidsvilkår en arbeidstaker har. Hvor strenge føringer regelverket legger, vil avhenge av hvorvidt de ulike elementene er tematisert i lov og avtaler, og på hvilken måte.

I likhet med det som er hovedregelen for norsk arbeidsliv, reguleres ikke lønn for ansatte i barnevernet i lovgivning, men i tariffavtaler. Som vi så i kapittel 6.4, angir noen av avtalene minstelønnsatser, mens andre forutsetter at de ansatte plasseres inn i et regulativ basert på stillingsbetegnelser og lønnsplaner. Arbeidstid reguleres både i lov og tariffavtaler, AFP kun i tariffavtaler, mens det stilles et minstekrav til tjenestepensjon i lov, som kan utvides ved tariffavtaler eller arbeidsgiveres ensidige beslutninger.

En av hovedproblemstillingene i denne rapporten er hvordan lønns-, arbeids- og pensjonsvilkårene i offentlige og private institusjoner kan bli likeverdige. Likeverdige forstår vi ikke som at alle ansatte innen barnevernsinstitusjonene skal ha nøyaktig like lønns- og arbeidsvilkår. Det vil fremdeles kunne være ønskelig for arbeidsgiver å kunne differensiere vilkårene ut fra ulike faktorer, for eksempel ha ulike lønnsatser avhengig av kompetanse og ansiennitet.

Vårt utgangspunkt er derfor å se på hvordan rammevilkårene som virksomhetene må forholde seg til, kan bli likest mulig. Mens arbeidsforhold i kommunal og privat sektor reguleres av arbeidsmiljøloven, vil de statlige institusjonene også måtte forholde seg til statsansatteloven. Denne forskjellen har imidlertid i vår sammenheng liten betydning. Medleverforskriften gjelder dessuten både for de statlige og private institusjonene. Det som skaper forskjellene, er reguleringene i de ulike tariffavtalene. Det er opp til partene å forhandle tariffavtalene, og partene har dermed råderett over hvilke tariffbestemte rammevilkår virksomhetene har. Myndighetene har ikke mulighet til å endre disse vilkårene direkte, men kan snevre inn avtalerommet som ligger i lovgivningen, eller stille krav til leverandører om vilkår som går utover lovgivningens minstestandarder, og på den måten påvirke vilkårene.

De statlige institusjonene er omfattet av hovedtariffavtalen for staten. Avtalen er blant de mest detaljerte når det gjelder regulering av lønn. Likeverdige lønnsvilkår vil innebære at ansatte i private institusjoner som arbeider i tilsvarende stillinger som ansatte i statlige institusjoner, og har tilsvarende ansiennitet, lønnes tilnærmet likt. Det krever en mer finmasket regulering av lønn enn det som per i dag finnes i for eksempel NHO-overenskomsten.

Når det gjelder arbeidstid, reguleres også denne av hovedtariffavtalen i staten. Som vist i kapittel 8.1, er det flere av de statlige institusjonene som benytter langturnus, men disse har gjerne langt færre arbeidstimer enn medleverturnusene i de private institusjonene. Likeverdige vilkår på dette området kan forstås på ulike måter. En tilnærming vil være å si at framforhandling av medleverturnus i de private institusjonene skal gjøres på samme måte som i de statlige institusjonene. Det innebærer at arbeidsgiver ikke ensidig skal kunne innføre slik turnus, men at en ordning må framforhandles i en tariffavtale med en motpart, og eventuelt godkjennes av en fagforening med innstillingsrett. Forhandlinger vil imidlertid ikke nødvendigvis lede til like vilkår, da forhandlingene kan få ulikt resultat både når det gjelder antall timer som arbeides, og størrelsen på eventuelle lønnstillegg. En annen tilnærming kan være å

snevre inn adgangen til å inngå medlevertturnus etter forskriften, slik at private institusjoner ikke kan ha ordninger som er videre enn det statlige institusjoner praktiserer, eventuelt i kombinasjon med å påtvinge de private institusjonene samme lønnsmessige kompensasjon som de statlige har. Vi har lagt til grunn at begge disse tilnærmingene vil være tilstrekkelig til å nå målet om likeverdige vilkår, selv om resultatet ikke nødvendigvis blir helt likt.

Likeverdige pensjonsforhold

Spørsmålet om hva som utgjør likeverdige pensjonsordninger for barnevernsinstitusjonene, er ikke enkelt å besvare. En mer utførlig diskusjon av dette kan finnes i vedlegg 5. I det følgende gis hovedkonklusjonene fra denne vurderingen.

En helt lik ordning vil man oppnå med et pålegg, eller avtale, om at en privat virksomhet skal ha en offentlig (påslags-)ordning for sine ansatte. Dette vil ha regnskapsmessige virkninger for de private virksomhetene med krav om blant annet balanseføring. De vil også kunne få framtidige kostnader knyttet til tidligere ansattes rettigheter. Et slikt pålegg om å ha offentlig tjenstepensjon ville også innebære at ansatte født før 1963 ville være omfattet av dagens offentlige tjenstepensjonsordning, mens ansatte født 1963 og senere vil omfattes av den nye offentlige påslagsordningen. Dette vil representere en svært komplisert løsning for private virksomheter og vil ventelig møte betydelig motstand fra private arbeidsgivere som eventuelt blir pålagt dette.

Vi har derfor valgt å se bort fra å innføre like pensjonsvilkår ved at alle virksomheter, også private, må ha offentlig tjenstepensjon. Som alternativ tilnærming har vi valgt å analysere om en privat tjenstepensjon (etter lovverket i privat sektor med lov om foretakspensjon, lov om innskuddspensjon og lov om tjenstepensjon) kan sies å være likeverdig med en offentlig påslagsmodell. Påslagsmodellen i kombinasjon med en såkalt privatlignende offentlig AFP representerer den framtidige løsningen i offentlig sektor. Det er derfor denne nye løsningen vi sammenligner med. Det vil altså være snakk om en tilnærmet lik privat ordning til den nye offentlige ordningen.

Ser man bare på pensjonskostnader og beregnet ytelsesnivå, kan både innskudds- og hybridordninger etter tjenstepensjonsloven som er basert på maksimalsatser i regelverket, eller tett opp til disse, ses på som å være likeverdige med påslagsmodellen. Men det er uten tvil slik at en hybridordning er mest sammenlignbar med en påslagsmodell basert på de egenskaper denne ordningen har. Dette gjelder først og fremst kravet om et kvinnetillegg og (dermed) livslange like ytelser til menn og kvinner. Har hybridordningen i tillegg en avtalt G-regulering, blir det svært likt den offentlige påslagsmodellen. Vår konklusjon er at en privat regulert hybridordning vil kunne utformes slik at den er svært lik en offentlig påslagsmodell.

I en eventuell regulering for å sikre likeverdige vilkår basert på en hybrid vil det være naturlig å bygge inn et krav om en viss sparesats, for eksempel over 6,5 prosent eller bruk av maksimalsatser. Innenfor dette ville de ansatte kunne betale en medlemspremie på 2 prosent som i offentlig sektor.

En annen viktig side ved spørsmålet om hva som konkret er likeverdige pensjonsvilkår, er spørsmålet om AFP. Et eventuelt krav eller pålegg om likeverdige pensjonsytelser må omfatte AFP. Medlemskap i privat AFP, og etter hvert en privatlignende offentlig AFP, vil ha stor betydning for både arbeidsgivers kostnader og den enkelte arbeidstakers framtidige pensjonsnivå. AFP vil utgjøre grovt sett over 50 prosent av opptjeningen i tjenstepensjoner med maksimalsatser for inntekt opp til 7,1 G (AFP tilsvarer rundt 4 prosent årlig sparing).

Med omleggingen av offentlig tjenstepensjon til også å omfatte en privatlignende AFP kan man argumentere for at det å ha tilgang til privat AFP er tilstrekkelig for å sikre likeverdige pensjonsvilkår. Som vi skal diskutere nærmere, forutsetter imidlertid dette en regulering som tar utgangspunkt i at medlemskap i AFP-ordningen skjer via tariffavtale for den virksomheten man er ansatt i. Problemet med å kreve at det tegnes en alternativ bedriftsbasert AFP, er at denne ikke vil omfattes av statstilskuddet og heller ikke av den løpende solidariske finansieringen. Det beste vil dermed være at de private aktørene i barnevernet var omfattet av Fellesordningen for AFP i privat sektor.

Særlige forhold

Noen særlige forhold bør trekkes inn før man konkluderer endelig om hvilket tjenstepensjonsprodukt man skal legge til grunn. I denne sammenheng er spørsmålet om regnskapsmessig behandling særlig viktig.

Selv om hybridene blir likere påslagsmodellen ved å regulere opp pensjonsbeholdningen med lønnsvekst og ikke med avkastning, medfører dette en særlig regnskapsmessig utfordring for private ordninger. Den blir i regnskapsmessig forstand å oppfatte som en ytelsesordning og vil dermed måtte balanseføres. Det vil for de fleste private virksomheter ikke være ønskelig. Dette forsterkes av at metoden for hvordan balanseføring skal gjøres, fortsatt diskuteres, fordi at i den tradisjonelle metoden brukt for ytelsesordninger vil arbeidsgiver paradoksalt nok måtte regnskapsføre en forpliktelse selv om avkastningen er høyere enn lønnsveksten (Hippe & Lillevold 2017). Det bør også pekes på at pålegg eller krav om å ha en påslagsmodell for private ordninger vil medføre de samme regnskapsmessige utfordringer som en G-regulert hybrid. Det er en av grunnene til at et slikt krav vil møte betydelig motstand fra private virksomheter. I tillegg kommer da også framtidig betaling for blant annet regulering av historiske rettigheter som ytterligere vil skape utfordringer for private virksomheter.

For det andre vil det være grunn til å tro at ansatte kan se fordeler av å få hele avkastningen snarere enn et løfte om G-regulering, da forventningen vil være at avkastning over tid overstiger lønnsvekst.

Dette taler for en viss fleksibilitet i hvordan et eventuelt krav om å benytte en hybrid ordning utformes. *Konkret kan en regulering utformes slik at den ikke inneholder et krav om G-regulering avløpende oppsparing.* Dette kan gjøres enkelt ved at det er et krav om å ha en hybridordning innenfor det eksisterende lovverket i lov om tjenstepensjon, men uten at reguleringsmetoden er spesifisert. Dermed vil den enkelte virksomhet fritt kunne tilpasse seg, eller partene kan gjøre dette i tariffavtale, innenfor regelverket.

I denne sammenheng kan man argumentere for at en enda mer fleksibel regulering kan være ønskelig slik at man åpner for at virksomheten benyttet enten innskudds- eller hybridordning, men med maksimalsatser. I dette tilfellet ville man åpne for mindre likhet mellom de private og offentlige pensjonsordningene i barnevernet. For å redusere ulikheten kunne man stille et krav om at innskuddsordningen i så fall måtte baseres på konvertering til livslange ytelser og dermed med kvinnetillegg i oppsparingsperioden. Da ville reguleringen bli mer kompleks, og det er grunn til å tro at med et slikt krav kunne man like godt velge en hybridordning der dette er standardkrav.

Det er også relevant å ta med i drøftingen av likeverdige pensjonsvilkår at et særtrekk ved den norske reguleringen av tjenstepensjoner er at alle ansatte i en virksomhet skal omfattes av den samme pensjonsordningen. Et krav eller pålegg vil dermed medføre at virksomheter som har andre tjenesteområder enn barnevernstjenester, vil måtte ha en gitt pensjonsløsning også for disse ansatte. Dette vil kunne bidra til å skape motstand mot denne typen regulering. På den andre siden vil man kunne tenke seg at private leverandører tilpasset seg dette ved at man organiserte barnevernsaktivitet i egne aksjeselskaper adskilt fra andre aktiviteter som et slikt konsern driver. Skal man gjøre dette også for et eventuelt AFP-krav, vil det forutsette at det inngås tariffavtale på virksomhetsnivå og ikke på konsernnivå. Dermed vil tariff-forholdene variere innad i et konsern. Dette vil kunne oppfattes som å bryte mot sentrale prinsipper i det norske tariffsystemet.

Samlet kan man si at det er mulig å pålegge relativt like pensjonsordninger i offentlige og private virksomheter ut fra prinsipielle, kostnads- og ytelsesmessige betraktninger. Hvor langt en eventuell regulering eller et krav skal gå, bør imidlertid vurderes også ut fra andre virkninger dette vil ha for virksomhetene, for eksempel krav til regnskapsføring og hva som er ønskelig for de ansatte der alternativer til helt identiske ordninger med offentlig tjenstepensjon kan være ønskelig. Hvordan den konkrete operasjonaliseringen skal utformes, er dermed et politisk spørsmål basert på hvor like det er hensiktsmessig og ønskelig å gjøre pensjonsordningene i de to sektorene.

9.2 Tiltak for likeverdige vilkår

Det kan tenkes ulike typer tiltak for å oppnå likeverdige lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår, både for hvert av elementene og for disse samlet. Det er, som pekt på innledningsvis, vanskelig å finne ett tiltak som leder til likeverdige vilkår på alle områder. For å få til dette må man se på en kombinasjon av ulike tiltak. Vi vil i første omgang redegjøre for disse tiltakene hver for seg og diskutere hvilke av disse som er mulige å gjennomføre rettslig sett, før vi avslutningsvis gir en oppsummering av hvilke tiltak som kan være egnet til å sikre likeverdige vilkår. I kapittel 10 gis det videre en samfunnsøkonomisk analyse av de ulike tiltakene.

Endre eller oppheve medleverforskriften

Medleverforskriften ble innført som en midlertidig forskrift, og videreføring av forskriften var diskutert i Arbeidstidsutvalgets utredning NOU 2016: 1. Utvalget anbefalte at forskriften ble videreført med et utvidet virkeområde, men at rammene for arbeidstid burde strammes noe inn av vernehensyn (s. 229). Forskriften ble senere vedtatt utvidet, men uten at det materielle innholdet ble endret. Mens utvidelsen ble støttet av arbeidsgiversiden⁷², har flere arbeidstakerorganisasjoner tatt til orde for at forskriften bør oppheves.⁷³ Både vernehensyn og kostnadsvidende hensyn trekkes fram. Dette ble også kommentert av Arbeidstidsutvalget, som mente at konsekvensene for de ansatte og brukere, samt forholdet mellom private og offentlige institusjoner, måtte følges nøye (på s. 228).

⁷² Se Virkes høringssvar til endringene, «Høringssvar om endringer i arbeidsmiljølovens regler om kveldsarbeid og i virkeområdet for medleverforskriften» av 02.01.2017.

⁷³ Se f.eks. LOs høringssvar til endringene, «Høring – Endringer i arbeidsmiljølovens regler om kveldsarbeid og i virkeområdet for medleverforskriften» av 19.12.2016 hvor forskriften omtales som «ekstrem» (s. 4).

Medleverforskriften gjelder for både private og offentlige institusjoner. Adgangen til å ta i bruk de vide rammene som forskriften gir for organisering av arbeidstid, kan imidlertid være begrenset av tariffavtaler. Dette er tilfellet for både statlig og kommunal sektor, samt virksomhetene på Virke-området. For at virksomheter bundet av disse tariffavtalene skal kunne ta i bruk medleverturnus tilsvarende det som praktiseres på enkelte av de privat eide institusjonene, kreves det enighet om dette mellom partene i tariffavtale. Som vist i kapittel 8.1 er det per i dag forskjeller mellom private institusjoner, både kommersielle og ideelle, og statlige institusjoner når det gjelder turnusordninger, noe som også får betydning for virksomhetenes lønnskostnader. Dersom vilkårene skal bli mer likeverdige mellom de ulike institusjonstypene, kan en mulighet være å gjøre noe med adgangen til å anvende medleverturnus eller rammene for en slik turnus.

Som nevnt gjelder dagens forskrift for alle institusjonene, men anvendelsen begrenses av enkelte av tariffavtalene. I og med at det er partene som rår over innholdet i tariffavtalene, er det ikke noe aktuelt tiltak å gjøre noe med disse. En annen mulighet kan være å begrense rammene for medleverordningene slik at disse blir i tråd med de ordningene som praktiseres på de statlige institusjonene (se kapittel 8.1). Man må kunne legge til grunn at en slik endring vil føre til endringer av turnusene på de enkelte institusjonene, og innebære at de økonomiske gevinstene som private institusjoner har hatt med dagens ordninger, vil forsvinne.

Et alternativt forslag vil være å oppheve forskriften. Vi får da en reguleringsmodell som er mer i tråd med øvrige deler av arbeidsmarkedet, hvor arbeidslivets parter kan avtale ordninger som er tilpasset den enkelte virksomhet eller bransje. Å oppheve forskriften vil ikke medføre at muligheten for å inngå medleverturnus faller bort, men innebærer at de må etableres på et annet grunnlag. Istedenfor at arbeidsgiver kan innføre slike ordninger med hjemmel i forskriften, vil private institusjoner som ønsker å videreføre slike turnuser, måtte etablere den med grunnlag i arbeidsmiljøloven § 10-12 (4). Etter denne bestemmelsen kan en fagforening med innstillingsrett inngå en tariffavtale som fraviker bestemmelsene om arbeidstid (med visse unntak). Dette kan i praksis skje ved at virksomheten melder seg inn i en arbeidsgiverforening, og partene i tariffavtalen blir enige om at virksomheten skal være bundet av denne, eller ved å inngå en direkteavtale med et fagforbund med innstillingsrett. Det blir dermed opp til forhandlinger med fagforbundet hvordan en medleverturnus skal se ut. Det er ikke gitt at man vil få turnuser som er helt like de statlige, men sannsynligvis vil de minske forskjellene mellom statlige og private institusjoner.

Gitt at institusjonene ønsker å fortsette med lovlig medleverturnus, vil en oppheving av forskriften også bidra til likere vilkår på et annet område. Virksomhetene bundet av en tariffavtale med en arbeidstakerorganisasjon med innstillingsrett vil også bli omfattet av AFP. I tillegg vil lønnsnivået reguleres ved at tariffavtalene vil sette krav til et minste lønnsnivå. Hvilket lønnsnivå som etableres, vil avhenge av hvilken tariffavtale virksomhetene blir bundet av. Ulike vilkår knyttet til tjenestepensjon må imidlertid løses på en annen måte.

Det er vanskelig å vurdere hvordan virksomhetene vil innrette seg dersom medleverforskriften oppheves. Forskriften ble opprinnelig innført fordi mange av institusjonene allerede hadde ordninger som var i strid med loven. Man må kunne legge til grunn at institusjonene vil innrette seg etter en eventuell endring, og at Arbeidstilsynet vil ha særlig oppmerksomhet rettet mot å sikre at endringen etterleveres. Hvorvidt institusjonene velger å inngå tariffavtale for å kunne fortsette med tilsvarende typer ordninger, vil sannsynligvis avhenge av flere ulike faktorer, men hvor blant annet omsorgs- og behandlingsoppgaver, økonomi og ønsker fra de ansatte og brukere

vil spille inn. Mens en endring eller fjerning av medleverforskriften vil kunne føre til likeverdige vilkår når det gjelder arbeidstid, er det mer usikkert hva gjelder lønn og AFP, mens tjenestepensjon fremdeles vil være ulikt med mindre virksomhetene blir bundet av Virkes HUK-avtale for virksomheter.

Allmenngjøring

Som nevnt er forskjellene i de tariffavtalte vilkårene en av årsakene til at det er forskjeller i lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår mellom private og statlige institusjoner. Dette kan motvirkes gjennom å gi en av tariffavtalene større virkeområde enn i dag. En vanlig måte å utbre en tariffavtales virkeområde på er å allmenngjøre avtalen. Gjennom allmenngjøring gis avtalen virkning for virksomheter og ansatte som ellers ikke er dekket av denne avtalen. Slike ordninger er vanlige i Europa (Stokke, 2010). I Norge har en delvis allmenngjøring av avtaler vært praktisert siden EU-utvidelsene på begynnelsen av 2000-tallet for å motvirke lavlønnskonkurranse. Vedtak om allmenngjøring er hjemlet i allmenngjøringsloven og forutsetter at det er dokumentert at «utenlandske arbeidstakere utfører eller kan komme til å utføre arbeid på vilkår som samlet sett er dårligere» enn det som følger av tariffavtaler eller ellers er vanlig (§ 5 andre ledd). Dagens allmenngjøringslov kan med andre ord ikke brukes til å allmenngjøre en tariffavtale for barnevernsinstitusjoner. For å gjennomføre dette tiltaket må lovgiver enten innføre en ny allmenngjøringsordning eller gi en særlov som allmenngjør den aktuelle tariffavtalen.

Det finnes ett gjeldende eksempel hvor allmenngjøring gjennom særlov er gjort. Dette gjelder lov av 23.08.1996 nr. 63 om allmenngjøring av bestemmelser i tariffavtale om europeiske samarbeidsutvalg. Lovens formål er å åpne for at en tariffavtale om europeiske samarbeidsutvalg skal gjelde for alle arbeidsforhold (se § 1). I dette tilfellet var det konkret snakk om en avtale som var framforhandlet av LO og NHO, og som på denne måten ble gitt allmenn utbredelse.

Gitt at man ønsker å allmenngjøre en tariffavtale for institusjonene, blir spørsmålet hvilken avtale dette skal gjelde. Som vist i kapittel 6.4 finnes det ulike tariffavtaler for statlige og private institusjoner, og for de private vil innholdet i tariffavtalen variere alt etter om institusjonene er organisert i Virke, NHO eller Spekter. At det er konkurrerende tariffavtaler på et område, er ikke noen hindring for at en av disse allmenngjøres, men det innebærer at man må ta et valg om hvilken av disse avtalene som skal legges standarden for lønns- og arbeidsvilkårene. Forholdet mellom de ulike avtalene må dessuten avklares, slik at man vet i hvilke tilfeller en annen tariffavtale kan gå foran den allmenngjorte og ikke. Innretningen på allmenngjøringen vil være avgjørende for hvem den skal gjelde for. Man kan som ved allmenngjøring i renholdsbransjen bestemme at allmenngjøringen kun skal gjelde i privat sektor.⁷⁴ Man kan også fastsette at allmenngjøringen ikke gjelder for andre landsomfattende tariffavtaler (inngått med fagforening med innstillingsrett). Størst måloppnåelse når det gjelder likeverdige vilkår, vil man få dersom man velger at alle må forholde seg til samme tariffavtale, og da den avtalen som sikrer de ansatte de sterkeste rettighetene.

Det er kun Virkes avtale som både regulerer lønn og arbeidstid på linje med den statlige avtalen, og som også har bestemmelser om tjenestepensjon. En allmenngjøring av denne avtalen for barnevernsinstitusjoner i privat sektor vil derfor være egnet til å bringe lønns- og arbeidsvilkårene opp til samme nivå som i statlig sektor. Hvorvidt arbeidskraftkostnadene vil være like, vil avhenge av kompetansen blant de ansatte og hvilke tillegg og turnusordninger man blir enige om.

⁷⁴ Se forskrift av 31.03.2017 nr. 533 § 2.

Allmenngjøring vil ikke i seg selv medføre at medlevertturnuser forsvinner. Virksomheter som er bundet av tariffavtaler, vil kunne inngå avtaler med fagforbundene om slike ordninger. Hvis man vil bidra til ytterligere likhet i vilkårene, vil det også være mulig å allmenngjøre en slik avtale, slik at alle virksomheter kan drive innenfor de samme arbeidstidsrammene.

En allmenngjøring av Virkes avtale vil kunne unnta statlige institusjoner da de er bundet av en avtale som er tilsvarende som Virkes avtale. For at man skal lykkes med å innføre likeverdige vilkår, vil man imidlertid ikke kunne unnta NHOs avtale og Spekter-avtalene, da vilkårene her er ulike.

I tillegg til en allmenngjøring kan det være behov for å sikre at institusjonene har noenlunde lik kompetanse blant de ansatte. Dette er fordi ulik kompetanse kan lønnes ulikt. Se nærmere om dette nedenfor.

Et mulig problem med bruk av allmenngjøring er om det er mulig å inkludere AFP-ordningen i allmenngjøringen. AFP-ordningen bygger på en avtale mellom hovedorganisasjonene i privat sektor, og det er ikke gitt at staten uten videre kan bestemme at virksomheter og ansatte som ikke er medlem av organisasjonene, skal kunne innlemmes i AFP-ordningen. En utvidelse av ordningen krever både at hovedorganisasjonene involveres, og at AFP-tilskottloven endres til også å omfatte allmenngjorte avtaler.⁷⁵

Et alternativ vil være en lovpålagt AFP-lignende ordning utformet som en tjenestepensjon. Problemet blir i så fall at dette vil kreve premiesatser som langt vil overskride dagens maksimalsatser i private tjenestepensjoner når virksomheten også har en god tjenestepensjon. Videre vil en slik bedriftsbasert AFP-kompensasjon ikke gi tilgang til statens tilskudd på en tredjedel av de løpende solidarisk utjevned AFP-kostnadene.

For å løse AFP-utfordringen kan det se ut til at et krav om at virksomheten har en nasjonal tariffavtale, vil være tilstrekkelig, mens en allmenngjort avtale ikke nødvendigvis gir adgang til AFP-ordningen for de som omfattes av allmenngjøringen.

For ordens skyld nevner vi at når det gjelder AFP i offentlig sektor som gir førtidspensjon fra 62 til 67 år for de som er født i 1962 eller tidligere, så kan denne lettere organiseres som en bedriftsbasert AFP-lignende ordning. Et slikt krav finner man også i Virkes landsoverenskomst for virksomheter § 22. I og med at dette er den utgående AFP-ordningen i offentlig sektor, legger vi i drøftingene her vekt på en tilpassning til den nye AFP-ordningen i offentlig sektor for å finne varige regulatoriske løsninger.

Oppsummert vil en allmenngjøring av Virkes overenskomst for virksomheter, og som også gjelder for institusjoner som er bundet av andre overenskomster, bidra til likere vilkår når det gjelder lønn og arbeidstid (selv om dette vil avhenge av den konkrete avtalen som framforhandles) samt tjenestepensjon. Det er usikkert om medlemskap i den private AFP-ordningen vil kunne allmenngjøres, og det kan også være behov for å endre ulikheter i kompetansesammensetningen som igjen kan ha betydning for lønnsnivået.

Lovfesting av lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår

Lovfesting av lønns- og arbeidsvilkår er også et tiltak som kan innebære at vilkårene knyttet til lønn, arbeidstid og pensjon blir like mellom private og statlige institusjoner. Dette skiller seg i realiteten ikke mye fra allmenngjøring, men lovgiver vil i en

⁷⁵ Lov av 19.02.2010 nr. 5 om statstilskott til arbeidstakere som tar ut avtalefestet pensjon i privat sektor.

slik situasjon stå friere ved at man ikke trenger å forholde seg til hva som er regulert i tariffavtalene. Lovgiver kan lovfeste de vilkårene som man mener bør være minstevilkår (det går også an å tenke seg maksimumsvilkår), uten hensyn til hva partene har blitt enige om. Det er ingen tradisjon for lovfesting av lønns- og arbeidsvilkår for særskilte bransjer i Norge, og motstanden mot en nasjonal lovfestet minstelønn har vært stor blant arbeidstakerorganisasjonene (van den Heuvel, 2018, Eldring and Alsos, 2012).

Det finnes likevel eksempler på at dette er gjort. I friskolelova⁷⁶ er lønns- og arbeidsvilkårene til undervisningspersonalet i disse skolene regulert. Der heter det kort og godt at undervisningspersonalet «har rett til lønns- og arbeidsvilkår som i tilsvarende offentlige skolar». En tilsvarende regulering kan også tenkes for institusjonene, enten i en egen lov eller barnevernloven kapittel 5. De ansatte i private institusjoner vil da ha rett til samme vilkår som de som er ansatt i offentlige institusjoner. En slik bestemmelse kan også gjøres ufravikelig hvis man vil sikre at de ansatte heller ikke frivillig kan akseptere dårligere betingelser enn i det offentlige. I likhet med ved allmenngjøring kan man også her kombinere dette med å regulere kompetansen hos de ansatte i virksomheten, se nedenfor.

Pensjonsspørsmålet kan også lovreguleres. På pensjonsområdet finnes slike lov- pålegg i dag i ulike varianter, jamfør sykepleierordningen der alle sykepleiere enten de er ansatte i offentlig eller privat virksomhet skal tilmeldes ordningen. Sykepleierordningen omfatter offentlig tjenstepensjon og administreres av KLP.

Skulle man følge denne strategien, ville det i så fall være snakk om et lovkrav om å ha offentlig tjenstepensjon for de sentrale yrkesgruppene i barnevernet, eventuelt alle. I norsk sammenheng har imidlertid slike lovfestede ordninger typisk omfattet yrkesgrupper og ikke næringer eller bransjer. Et slikt lovkrav ville også medføre at de private institusjonene fikk krav om balanseføring av pensjonskostnader, og de ville kunne få kostnader knyttet til tidligere ansattes rettigheter.

Alternativet er å innføre et lovkrav om å ha en privat tjenstepensjonsordning i barnevernet. Lov om obligatorisk tjenstepensjon (OTP) setter et minstekrav for alle private virksomheter med mer enn én ansatt. I Norge sprang OTP-kravet ut av en henvendelse fra partene om en slik regulering, og det er grunn til å tro at gjennomslaget for dette ønsket hang nært sammen med et ønske om å få støtte fra partene i arbeidslivet til pensjonsreformen (Grødem & Hippe 2018). Et eventuelt lovkrav om både type tjenstepensjon og en mer sjenerøs sparesats i en privat tjenstepensjonsordning vil medføre at alle ansatte i en virksomhet vil omfattes av den samme tjenstepensjonsordningen. Dette er et krav bygget inn i alle lovene og private tjenstepensjonsprodukter som går tilbake til skatteloven tidlig på 1950-tallet. Dette vil dermed medføre at deler av en privat virksomhet som leverer tjenester til andre enn barnevernet, vil omfattes av de samme kravene.

Norge har ikke hatt noen tradisjon for denne typen regulering av private tjenstepensjoner da dette har vært frivillig for arbeidsgiver eller regulert i tariffavtale. En påbygging av OTP-kravet som bare skal gjelde for barnevernet, er lovteknisk mulig, men vil være en ukjent reguleringsform i norsk sammenheng.

Et særlig kompliserende element er at et eventuelt lovkrav om en særlig tjenstepensjonsordning for ansatte i barnevernet ikke vil omfatte AFP. Det kunne tenkes et lovkrav om også å ha en AFP-lignende bedriftsbasert ordning. Problemet blir her det samme som diskutert ovenfor, nemlig at dette vil kreve premiesatser som langt vil

⁷⁶ Lov av 04.07.2003 nr. 84 om frittstående skolar

overskride dagens maksimalsatser i private tjenstepensjoner, samt at det blir vesentlig dyrere, fordi man ikke får tilgang til statens tilskudd til AFP-ordningen. I tillegg reiser det en del andre problemstillinger knyttet til fondering m.m. Vi går ikke videre på dette her.

En lovfesting av vilkår vil kunne bidra til likeverdige vilkår når det gjelder lønn, arbeidstid og tjenstepensjon, men ikke AFP.

Myndighetskrav

Krav om visse lønns- og arbeidsvilkår kan også tenkes innført gjennom ulike myndighetskrav. Vi vil i det følgende se på to ulike tilnærminger. De omfatter krav i anskaffelsesregelverket og krav til godkjenning av institusjoner.

Krav i forbindelse med offentlige anskaffelser

Hovedregelen er at alle anskaffelser⁷⁷ som gjøres av stat og kommuner, må følge anskaffelsesregelverket, det vil si lov om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrifter. Dette regelverket stiller krav til hvordan anskaffelsesprosesser skal gjennomføres, samt setter begrensninger for hvilke krav som kan stilles til leverandørene. Det finnes imidlertid enkelte unntak fra plikten til å følge anskaffelsesregelverket. Ett av disse gjelder tilfeller der den offentlige oppdragsgiveren driver myndighetsutøvelse, se anskaffelsesloven § 2-4 bokstav h. Anskaffelsesloven og FOA gjelder ikke for tjenester som innebærer utøvelse av offentlig myndighet. Det følger av rettspraksis at offentlig myndighetsutøvelse omfatter virksomhet som i seg selv eller direkte er forbundet med utøvelse av offentlig myndighet. Dette forutsetter at virksomheten har en

«tilstrøkeligt kvalificeret udøvelse af ekstraordinære retlige beføjelser, statsmagtens privilegier eller beføjelsen til at udøve tvang» (Sak C 160/08, premiss 79).

Som det framgår av sitatet, gjelder dette i tilfeller hvor det offentlige har kompetanse til å foreta særlige beføyelser. Det er på det rene at innkjøp innenfor barnevernstjenester som innebærer tvang, dermed vil falle utenfor regelverket. Dette gjelder mye av barnevernets virksomhet, men ikke all virksomhet vil falle innenfor dette.

ESA behandlet i 2017 en klagesak mot Norge på barnevernsfeltet hvor NHO Service og Handel mente at Norge hadde brutt EØS-regelverket når det gjaldt offentlige kontrakter.⁷⁸ ESA konkluderte der med at EØS-reguleringer av offentlig anskaffelse ikke kommer til anvendelse på anskaffelser knyttet til drift av barnevernsinstitusjoner så lenge dette gjelder utøvelse av myndighet. ESA nevner oppføring av institusjonene, catering og vaskeritjenester til å falle utenfor dette. Bufdir har dermed lagt til grunn at kjøp av institusjonsplasser ikke omfattes av anskaffelsesregelverket.

Oppdragsgiver vil dermed også være unntatt fra bestemmelsen i EØS-avtalen artikkel 36 nummer 1 om at det ikke skal legges restriksjoner på adgangen til å yte tjenester over landegrensene innenfor EØS. Det betyr at de EØS-rettslige regler om at det ikke skal legges restriksjoner på adgangen til å yte tjenester over landegrensene innenfor EØS, ikke setter skranke for å oppstille krav. Ut fra alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper må imidlertid de krav som stilles, være saklige og ha tilknyt-

⁷⁷ Dersom verdien er over kr 100 000.

⁷⁸ Case No:77606

ning til leveransen. Det innebærer blant annet at det er grenser for hva som kan oppstilles av krav, og at oppdragsgiver ikke har adgang til å stille krav til leverandørens generelle virksomhet. Kravene må være knyttet til ytelsen som anskaffelsen gjelder. Krav om tariffavtale eller ordnede arbeidsvilkår må imidlertid normalt anses være akseptable.

Gitt at ESAs avgjørelse og norske myndigheters fortolkning av denne er riktig, vil offentlige anskaffelser på dette området ikke trenge å forholde seg til de EØS-rettslige reglene. Det innebærer at man kan stille strengere krav til leverandørene enn de rammene som EØS-avtalene setter. Myndighetene vil dermed kunne stille krav om at de ansatte hos leverandørene skal ha vilkår som er tilsvarende de statlige institusjonene, og kan også velge å sette detaljerte krav for eksempel når det gjelder arbeidstid og lønn. Problemstillingen knyttet til AFP vil imidlertid være tilsvarende som ved allmenngjøring eller lovfesting.

Gitt at ESAs fortolkning ikke er riktig, eller at grensene for hva som er myndighetsutøvelse eller ikke, trekkes snevrere enn det Bufdir har lagt til grunn, vil anskaffelsesregelverket måtte følges. Et spørsmål som har vært diskutert flere ganger, er muligheten for å reservere anskaffelsen til ideelle leverandører. Dette kan gjøres for anskaffelser som ligger under EØS-terskelverdien. For helse- og sosialtjenester gjelder dette anskaffelser under 6,95 millioner kroner eksklusive merverdiavgift, se anskaffelsesloven §§ 5-1 og 5-3. Anskaffelsestjenester som gjelder barnevernstjenester, vil ofte være helse- og sosialtjenester. En mulighet til å reservere anskaffelser over denne terskelverdien lå tidligere i anskaffelsesforskriften, men ble senere tatt ut. I den nevnte ESA-saken åpnes det for at det er mulighet til å reservere anskaffelser til ideelle organisasjoner. Det foreligger for tiden også et forslag til å endre regelverket slik at det igjen blir mulighet til å reservere retten til å delta i konkurranser om helse- og sosialtjenester til ideelle organisasjoner. Forutsetningen er at dette bidrar til å oppnå sosiale formål, fellesskapets beste og budsjettmessig effektivitet. Vi går imidlertid ikke nærmere inn på dette, da en slik reservasjon uansett ikke vil løse problemet med ulike lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår hos offentlige og private ideelle tilbydere. Som gjennomgangen i kapittel 6.4 viste, kan ideelle tilbydere på barnevernsfeltet være omfattet av NHO-overenskomsten eller ikke være bundet av tariffavtale, noe som innebærer at vilkårene ikke er likeverdige. Vi går derfor over på å se på andre muligheter for å sikre likeverdige vilkår etter anskaffelsesregelverket.

Staten som oppdragsgiver stiller per i dag krav til lønns- og arbeidsvilkår på anskaffelsene av institusjonsplasser. Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter⁷⁹ fastsetter at det for anskaffelser av tjenestekontrakter som overstiger terskelverdiene på 1,3 millioner kroner for statlige myndigheter og 2 millioner kroner for andre oppdragsgivere, skal stilles krav til lønns- og arbeidsvilkår hos leverandøren, se § 4. I § 5 tredje ledd heter det:

«På områder som ikke er dekket av forskrift om allmenngjort tariffavtale, skal oppdragsgiver stille krav om lønns- og arbeidsvilkår i henhold til gjeldende landsomfattende tariffavtale for den aktuelle bransje. Med lønns- og arbeidsvilkår menes i denne sammenheng bestemmelser om minste arbeidstid, lønn, herunder overtidstillegg, skift- og turnustillegg og ulempetillegg, og dekning av utgifter til reise, kost og losji, i den grad slike bestemmelser følger av tariffavtalen.»

⁷⁹ Forskrift av 08.02.ÅRSTALL? nr. 112.

Som vist i kapittel 6.2 varierte det i hvilken grad kommunene stiller krav i henhold til forskriften ved sine anskaffelser, samt følger opp disse. På institusjonsområdet synes det som om dette gjøres gjennomgående. Selv om forskriften etterleves, er kravene etter denne forskriften ikke tilstrekkelig til å sikre likeverdige vilkår. Det er flere grunner til dette. Forskriften omfatter de viktigste lønns- og arbeidsvilkårene, men ikke pensjon, verken AFP eller tjenstepensjon. For det andre praktiseres forskriften slik at dersom institusjonene følger NHO-overenskomsten, anses vilkårene i forskriften som oppfylt på institusjonsområdet. Dette er ikke tilstrekkelig til å jevne ut kostnadene mellom de private og de statlige barnevernsinstitusjonene. For det tredje gjelder den bare for anskaffelser av en viss verdi.

I og med at forskriften må ta hensyn til en stor variasjon av innkjøp og tilbydere, er begrensningene som ligger i denne forskriften, ikke nødvendigvis førende for hva man kan gjøre på barnevernsfeltet. Her vil det i prinsippet være mulig å stille de vilkårene man må, for å få likeverdige vilkår enten det gjelder lønn, arbeidstid eller tjenstepensjon. Vanskeligere er det med AFP, da dette krever at man går inn i en privat partseid ordning.

En annen tilnærming er å stille så detaljerte krav i anskaffelsesprosessen at man utestenger institusjoner som ikke har likeverdige vilkår, eventuelt at dette benyttes i tillegg til andre tiltak for å stille krav til kompetansen hos de ansatte slik at man sikrer at kompetansen hos de ansatte i private og offentlige institusjoner er tilnærmet lik. I anskaffelsesprosesser stilles det normalt krav til tjensteytneres kvalifikasjoner, det vil si minimumskrav som knytter seg til leverandørens egnethet til å levere den aktuelle anskaffelsen. Formålet med kvalifikasjonskrav er å sikre at leverandøren har de egenskaper som er nødvendige for å gjennomføre kontrakten. Kvalifikasjonskravene skal ha tilknytning til og stå i forhold til leveransen, se for eksempel anskaffelsesforskriften § 16-1 første ledd. Kvalifikasjonskrav kan knyttes til forskjellige forhold, herunder krav til kompetanse og erfaring hos personell, oppfyllelse av kvalitetssikrings- og miljøledelsesstandarder mv., jamfør anskaffelsesforskriften § 16-7 første og andre ledd.

Godkjenningskrav

Etter barnevernloven § 5-8 kan private og kommunale institusjoner bare benyttes dersom institusjonen er godkjent av regionalt nivå i Bufetat. De nærmere vilkårene er regulert i godkjenningsforskriften.⁸⁰ Det stilles i denne forskriften ikke noe krav til lønns- og arbeidsvilkår for de ansatte for å kunne bli godkjent. Kvalitetsforskriften stiller enkelte krav til bemanning og kompetanse, men heller ikke der er lønns- og arbeidsvilkår berørt.⁸¹ Per i dag er heller ikke formålet i disse forskriftene egnet til å inkludere denne typen vilkår. Hjemmelen for å fastsette vilkår i barnevernloven § 5-8 er imidlertid generell, og det kan vurderes om denne kan brukes for å fastsette en forskrift med krav til visse lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår som betingelse for godkjenning. Et alternativ vil være å ta inn en ny bestemmelse i loven, se punkt 9.2.

Uavhengig av om man velger å stille krav til lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår her, kan man i kvalitetsforskriften stille strengere krav til bemanning og kompetanse hos de private institusjonene. Som vist i kapittel 8, er det per i dag forskjeller på bemanningen i private og offentlige institusjoner, og dette vil også kunne ha konsekvenser

⁸⁰ Forskrift av 27.10.2003 nr. 1283 om godkjenning av private og kommunale institusjoner som skal benyttes for barn som plasseres utenfor hjemmet med hjemmel i barnevernloven.

⁸¹ Forskrift av 10.06.2008 nr. 580 om kvalitet og internkontroll i barnevernsinstitusjoner.

for lønnskostnadene i virksomhetene. Et strengere krav til bemanning og kompetanse kan utjevne denne forskjellen og kan sammen med reguleringer av lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår bidra til likeverdige vilkår.

Fristilling eller nedleggelse av de statlige barnevernsinstitusjonene

I Prop. 73 L (2016-2017)⁸² diskuteres en alternativ organisering av det statlige institusjonstilbudet. Bakgrunnen for dette var å styrke Bufdirs uavhengige rolle samt å vurdere løsninger som kunne gi likere konkurransevilkår mellom statlige og private organisasjoner. Som et grunnlag for denne vurderingen hadde departementet innhentet en utredning fra Oslo Economics der tre hovedmodeller ble vurdert: a) justeringer innenfor dagens organisering, b) etatsmodellen og c) foretaksmodellen. Oslo Economics konkluderer med at foretaksmodellen vil være best egnet, men i Prop. 73 L tar ikke departementet endelig stilling til spørsmålet om en alternativ organisering. Vår tilnærming til spørsmålet om en alternativ organisering henger sammen med spørsmålet om hvordan man kan oppnå likeverdige lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår. Vi drøfter dermed ikke en alternativ organisering ut fra andre hensyn slik som Bufdirs uavhengige rolle.

Hverken alternativ a) eller b) vil innebære endringer i hvilke lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår som gjelder for de statlige institusjonene. De vil fremdeles være omfattet av det statlige tariffområdet, og forskjellen mellom private og statlige institusjoner vil dermed bestå. Alternativ c) foretaksmodellen vil imidlertid kunne medføre endrede vilkår. Gjennom en foretaksmodell vil institusjonene kunne flyttes ut av det statlige tariffområdet på lik linje med det som skjedde med spesialisthelsetjenesten da helseforetakene ble etablert og arbeidsgiveransvaret overført (fra kommune og stat) til det enkelte foretak. Daværende regjering besluttet at Spekter (da Arbeidsgiverforeningen NAVO) skulle være felles arbeidsgiverforening for helseforetakene. Ved en alternativ organisering av de statlige barnevernsinstitusjonene gjennom etablering av en foretaksmodell vil det også måtte foretas en beslutning om hvilken arbeidsgiverorganisasjon foretaket skal overføres til. Som en konsekvens av overføringen vil det da måtte forhandles mellom partene med hensikt å inngå en ny tariffavtale som omfatter de statlige institusjonene. Hvilken tariffavtale som vil gjelde for institusjonene, vil avhenge av hvilken arbeidsgiverforening foretaket flyttes over til, samt hva partene kommer til enighet om.

Dersom foretaket overføres til NHO, vil en mulighet være at de går inn på overenskomst nr. 453 som er den samme som de private institusjonene i NHO er bundet av. Dette trenger imidlertid ikke bli utfallet. Etter hovedavtalen mellom NHO og LO § 3-7 vil en virksomhet som melder seg inn i NHO, og som er bundet av en tariffavtale, være bundet av denne til den er brakt til utløp. Hvis partene ikke blir enige om hvilken tariffavtale som skal gjelde, avgjøres dette av Den faste tvistenemnd LO-NHO. Det er vanskelig å forutsi utfallet av en slik tvist, men et utfall kan være at overenskomst nr. 453 blir gjort gjeldende. Et annet utfall er at det opprettes en ny overenskomst. Innholdet i denne vil bli til gjennom forhandlinger, og det er ikke mulig å spå et utfall av dette.

Dersom foretaket overføres til Virke, kan de gå inn på landsoverenskomst for virksomheter, men også dette må avklares mellom partene. Gitt at de går over til denne overenskomsten, vil det fremdeles være store forskjeller mellom de statlige institusjonene og enkelte av de private.

⁸² Prop. 73 L (2016-2017) Endringer i barnevernloven (barnevernsreform)

Avtalesystemet i Spekter skiller seg noe fra de andre ved at virksomhetene plasseres inn på et overenskomstområde. Innenfor dette området er alle virksomhetene bundet av den samme del A av avtalene, mens del B som oftest er virksomhetsspesifikk. Del B vil inneholde mange av de materielle bestemmelsene. Det er ikke gitt hvordan en avtale for foretaket vil bli seende ut, da man også her er avhengig av å se utfallet av forhandlinger mellom partene. Det er likevel lite sannsynlig at denne vil bli lik den som er på NHO-området, og man vil dermed få en situasjon som er noe tilsvarende den som gjelder for en overgang til landsoverenskomst for virksomheter. Dette innebærer at alternativ c) neppe vil føre til likeverdige vilkår mellom offentlig eide og privat eide institusjoner, med mindre foretaket overføres til NHO, og heller ikke da er det gitt at dette vil bli resultatet.

En annen strategi ville være å avvikle statlige institusjoner på barnevernsområdet og i sin helhet gå over til å kjøpe inn private tjenester, alternativt å kun tilby plasser på statlige institusjoner. Begge disse løsningene vil innebære at problemet knyttet til ulike vilkår i offentlige og private institusjoner vil forsvinne. En full privatisering vil ikke nødvendigvis innebære like vilkår mellom de private, da disse kan være omfattet av ulike tariffområder eller ikke være bundet av tariffavtale. I Prop. 73 L er imidlertid departementet opptatt av å sikre eiermangfoldet i institusjonsmarkedet, og vi antar derfor at en slik løsning ikke vil være aktuell per i dag.

Både en fristilling og en avvikling vil kun omfatte de statlige institusjonene. Det vil fremdeles være kommunale institusjoner som omfattes av kommunale tariffavtaler (Oslo kommunes avtale).

9.3 Hvilke tiltak er egnet til å skape likeverdige vilkår?

Vi har i dette kapittelet sett på flere ulike tiltak som kan bidra til at lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår i det offentlige og private blir likere hverandre på barnevernsområdet. Med utgangspunkt i de forskjellene som er indentifisert i kartleggingen (kapittel 7 og 8), og mulige tiltak, vil vi i det følgende diskutere hvilke grupper eller pakker av tiltak som er egnet til å føre til likeverdige vilkår på de ulike områdene. Som det framkommer av drøftingen over, er det ingen av tiltakene som alene kan skape likeverdige vilkår, og man er derfor nødt til å se på sett av tiltak.

Det er en betydelig politisk utfordring å sette sammen og gjennomføre egnede reguleringspakker. I vår vurdering har vi ikke tatt stilling til om tiltakene er politisk realistiske å få gjennomført. Alle tiltakene som diskuteres, er imidlertid krav som myndighetene kan stille, og som er vurdert å ligge innenfor EØS-regelverket med mindre noe annet er sagt.

Tiltakspakke 1: Dialog – skjerming av ideelle og frivillige tilpasninger

En mulig vei å gå er å skjerme anskaffelsen av institusjonsplasser for ideelle virksomheter. Man vil dermed stenge ute de kommersielle institusjonene og med dette flere av de kommersielle institusjonene som ikke er bundet av tariffavtale. Det finnes imidlertid også ideelle institusjoner som ikke er bundet av tariffavtale, samt ideelle som er bundet av tariffavtaler som gir videre handlingsrom for arbeidsgivers styringsrett enn de statlige avtalene.

Et slikt tiltak alene er derfor ikke tilstrekkelig til å føre til likeverdige vilkår. Vi mener derfor at dette tiltaket bør kombineres med andre tiltak. Det kan tenkes at en dialog med ideell sektor hvor de loves skjerming i bytte mot at de inngår tariffavtale, eventuelt en spesiell tariffavtale, kan bidra til den ønskede effekten. Myndighetene

har allerede et forum for en slik dialog, og det er også inngått en egen samarbeidsavtale med ideell sektor. Hvis de ideelle virksomhetene blir bundet av Virkes landsoverenskomst for virksomheter og innplasseres på lønssystemet i § 26, vil dette føre til likeverdige vilkår for lønn, arbeidstid, AFP og tjenestepensjon. I tillegg kan det stilles strengere krav til kompetansen hos de ansatte gjennom å endre vilkårene for § 5 i kvalitetsforskriften.

Når det gjelder tjenestepensjon, regulerer landsoverenskomst for virksomheter i § 22 en privat ordning som er lik offentlig tjenestepensjon per i dag (gjelder for kulene født før 1963). I § 22 står det:

«Dersom det tegnes forsikring i et privat selskap, skal nivået og vilkårene så vidt mulig være tilsvarende som i de øvrige ordningene. Pensjonsordningen skal også omfatte AFP. Tariffplikten er oppfylt dersom kostnadene for den private ordningen er i samsvar med kostnadene for de offentlige ordningene. Pensjonsordningen kan også tegnes etter lov om tjenestepensjon og i tråd med de vilkår som fremgår av pkt. 4, 5 og 6 i vedlegget til protokoller av 28. august 2014, protokoll av 6. oktober 2015 og protokoll av 6. desember 2016, kalt Forsikret tjenestepensjon Virke.»

Det er behov for å oppdatere denne avtaleteksten til også å omfatte en situasjon, som vi har diskutert i denne rapporten, der det private alternativet sammenlignes med en framtidig påslagsmodell og en privatlignende offentlig AFP. Det er grunn til å tro at partene vil ønske en slik oppdatering av tariffavtale, men her er altså myndighetene avhengige av at organisasjonene bidrar.

Gitt at man ikke ønsker å peke på en særskilt tariffavtale, er det også mulig å kombinere denne strategien med å fjerne eller endre medleverforskriften. Oppheving av medleverforskriften vil bidra til en regulering av arbeidstid som i prinsippet ligger nærmere norske reguleringstradisjoner enn i dag, ved at det blir opp til arbeidslivets parter å bli enige om ordninger som er tilpasset institusjonenes behov, samtidig som arbeidstakernes vern ivaretas. En endring/oppheving vil i seg selv også kunne bidra til at flere barnevernsinstitusjoner inngår tariffavtale enn det som er tilfelle i dag. Dette vil ikke fullt ut føre til like vilkår, men vil kunne føre til likere rammer hva gjelder arbeidstid, sikre et minstelønnsnivå samt gjøre at arbeidstakerne blir dekket av AFP-ordningen i privat sektor. Siden tjenestepensjon ikke er omfattet av alle avtaler, vil en slik løsning ikke medføre likere vilkår på tjenestepensjonssiden. Dette må i så fall løses gjennom andre tiltak som lovgivning, allmenngjøring eller myndighetskrav, se nedenfor.

Fordelen med den dialogbaserte løsningen som er diskutert her, er at partene i arbeidslivet selv gjennom tariffavtaler sikrer likere vilkår mellom private og offentlige aktører. I en slik strategi unngår man også å bruke lovregulering, men kan bygge på selvreguleringsprinsippet i norsk arbeidsliv.

Ulempen med denne tiltakspakken er at man ikke beholder tredelingen i institusjonsmarkedet, fordi de kommersielle utestenges fra konkurransen.

Videre vil et eventuelt tariffkrav om tjenestepensjon påvirke også andre deler av den private aktørens virksomhet som ikke er knyttet til den konkrete leveransen av barnevernstjenester. Dette gjelder imidlertid alle tiltakspakkene.

Det er mulig å tenke seg en slik frivillig tilpasningsstrategi som også omfatter de kommersielle aktørene. Utdfordringen for myndighetene er da at man ikke har et byttemiddel tilsvarende det skjerming vil gi de ideelle. Ønske om å ha full tariffdekning blant private må dermed sikres i dialog med de private aktørene. En mulighet for å i

større grad bygge inn direkte myndighetskrav i avtaler kan eventuelt fungere som et potensielt press for å få til en slik løsning. Et slikt politisk press for at private aktører selv skal tilpasse seg, er ikke ukjent i norsk sammenheng. I forbindelse med ønsket om økt kvinneandel i ASA-styrer ble trusselen om senere lovregulering og straff (bøter) benyttet.

Tiltakspakke 2: Regulering av lønns- og arbeidsvilkår

En alternativ politisk vei å gå kan være å innføre reguleringer som sikrer like rammevilkår uavhengig av om institusjonene er tariffbundne eller ikke, og uavhengig av hvilken tariffavtale de er bundet av.

Det er to måter å gjøre dette på. Det ene er å allmenngjøre Virkes landsoverenskomst for virksomheter med § 26-lønssystemet. Dette vil bidra til likeverdige vilkår hva gjelder lønn, rammene for arbeidstid, AFP og tjenestepensjon. Som diskutert over vil det være et spørsmål om dette er tilstrekkelig til å sikre medlemskap i AFP-ordningen. Men man kan tenke seg at partene vil være positive til å åpne for at allmenngjorte avtaler gir tilgang til AFP for å sikre en bredere finansiell basis for det solidariske fellesskapet som AFP utgjør. Det vil være naturlig å ha en dialog med partene om dette før et slikt tiltak (og lovendring) iverksettes.

En allmenngjøring må gjelde for alle virksomheter, uavhengig av om de er bundet av tariffavtale fra tidligere. Allmenngjøringen kan gjøre et unntak for statlige institusjoner, da de allerede er bundet av en tariffavtale som i det vesentlige er lik Virkeavtalen. Hvis man ønsker en helt lik regulering av arbeidstid og tillegg, er det også mulig å allmenngjøre den statlige langturnusavtalen.

Det andre alternativet er å stille lovkrav til lønns- og arbeidsvilkårene i de private institusjonene. Dette kan gjøres i egen særlov eller tas inn som en bestemmelse i barnevernloven etter modellen som er brukt i friskoleloven. Det vil i kombinasjon med dette også være naturlig å innskrenke medleverforskriften slik at rammene for regulering av arbeidstid i barnevernsinstitusjoner uten tariffavtale er de samme som i de statlige institusjonene. For å sikre at ansatte i private institusjoner også skal ha AFP og tjenestepensjon på linje med det ansatte i statlige institusjoner har, bør dette spesifiseres særskilt. Vi vil derfor foreslå en noe mer detaljert regulering enn den som ligger i friskoleloven. Vi vil imidlertid peke på at et lovkrav om AFP vil medføre de samme utfordringer som diskutert over når det gjelder allmenngjøring.

Enten man velger allmenngjøring eller lovregulering, bør tiltakspakken kombineres med at det stilles strengere krav til kompetansen, se tiltakspakke 1.

Ulempen med denne tiltakspakken er, som vi har pekt på, at det vil være vanskelig å få til en god løsning når det gjelder AFP. Bakgrunnen er at AFP i privat sektor er eid av partene og hovedsakelig er basert på løpende solidarisk finansiering fra medlemsbedriftene og fra staten. Det kan derfor ikke uten videre fastsettes at virksomheter som ikke er tariffbundet, skal gå inn i denne ordningen. En løsning vil derfor kunne være en bedriftsbasert ordning som kostnadmessig er lik for virksomhetene. Dette vil ikke oppfylle kravet i Stortingets anmodningsvedtak om at de ansatte skal ha de samme vilkårene, for selv om kostnadene er om lag de samme for arbeidsgiver, vil man gå glipp av statens bidrag og dermed er ikke den lokale ordningen like bra for de ansatte som den private AFP-ordningen. Vi vil understreke at denne diskusjonen berører hvordan en privat AFP skal ses på som et likeverdig alternativ til den framtidige offentlige (privatlignende) AFP-ordningen som vil gjelde for offentlig ansatte født i 1963 og senere. (Den utgående AFP-en, som gir førtidspensjon fra 62 til 67 år i offentlig sektor, vil la seg kompensere over driften i en privat virksomhet.)

Som diskutert i tiltakspakke 1 over vil et allmenngjort tariffkrav eller et lovpålegg om en gitt tjenstepensjon påvirke også andre deler av den private aktørens virksomhet som ikke er knyttet til barnevernsleveransen.

Tiltakspakke 3: Myndighetskrav i leveranseavtaler

Et tredje alternativ er å stille krav til lønns- og arbeidsvilkår i forbindelse med inngåelse av rammeavtalene med de private institusjonene. Gitt at disse anskaffelsene ikke er underlagt anskaffelsesregelverket, kan myndighetene i utgangspunktet stille de kravene de ønsker (innenfor visse grenser, se overfor). Dermed kan de også stille krav om at institusjonene skal følge en bestemt tariffavtale, for eksempel Virkes avtale. Bakgrunnen for at vi velger å peke på Virkes avtale og ikke den statlige, er at vi dermed også sikrer likeverdige vilkår når det gjelder tjenstepensjon.

Problemet knyttet til AFP er imidlertid det samme som for tiltakspakke 2 med mindre man stiller tariffbinding som krav ved anskaffelsen. Videre må kompetanse reguleres i tråd med tiltakspakke 1. Gitt at alle reguleringene i denne avtalen må følges, vil rammene for regulering av arbeidstid også være de samme. Det kan likevel være aktuelt å kombinere dette med å innskrenke medleverforskriften for barnevernsinstitusjonene slik at det skapes større klarhet i hvilke vilkår som gjelder.

Fordelen med denne strategien er at den er mer målrettet mot de spesifikke utfordringene knyttet til private leverandører i barnevernet, og at den åpner for ulike krav og tilpasninger i forskjellige deler av barnevernet. Man får også mindre følgevirkninger for tariffavtalesystemet i Norge.

Ulempen med denne tiltakspakken er at dette kan være en noe mindre robust løsning. Man kan tenke seg at slike krav kan bli utfordret rettslig, og at man får en ny prøving av lovligheten etter EØS-avtalen. Løsningen er også sårbar for endringer i EØS-regelverket.

Videre vil denne løsningen medføre at krav om tjenstepensjon vil påvirke også andre deler av den private aktørens virksomhet som ikke er knyttet til den konkrete leveransen som avtalen omfatter.

Tabell 9.1 Oversikt over elementer som inngår i de ulike tiltakspakkene.

Tiltakspakker	Lønn	Arbeidstid	AFP	Tjenstepensjon
1 Skjerming og frivillighet	Tariffbinding kompetansekrav	Ev. innsnevring/oppheving av medleverforskrift	Tariffbinding	Avhenger av tariffavtale, må ev. kombineres med tiltak fra 2
2 Reguleringer	Allmenngjøring eller lovregulering kompetansekrav	Allmenngjøring, ev. innsnevring/oppheving medleverforskriften	Forutsetter at partene vil utvide ordningen	Allmenngjøring eller lovregulering
3 Myndighetskrav	Off. anskaffelser kompetansekrav	Off. anskaffelser	Forutsetter at partene vil utvide ordningen, ev. krav om tariffbinding	Off. anskaffelser, ev. krav om tariffbinding

Avsluttende kommentarer

Avslutningsvis vil vi peke på at disse tiltakspakkene ikke berører et av spørsmålene som ligger til grunn for denne utredningen, og det er om staten skal gå bort fra ønsket om å innføre valgfrihet mellom statlige og private leverandører. Etter vår vurdering vil spørsmålet om valgfrihet måtte vurderes i den grad det ikke anses ønskelig eller mulig å gjennomføre tiltak for å sikre likere lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår. Betydelige forskjeller i lønns-, pensjons- og arbeidsvilkår vil kunne medføre at statlige institusjoner taper i konkurransen og vil igjen kunne påvirke mangfoldet av institusjoner.

Heller ikke spørsmålet om fristilling av statlige institusjoner ligger inne i tiltakspakkene. På bakgrunn av vårt konkrete oppdrag, å se på tiltak som kan føre til likeverdige lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår, synes ikke dette å være en egnet vei å gå. Poenget med for eksempel en foretaksorganisering av statlige barnevernstjenester, som tidligere diskutert, vil kunne være å innføre det man kan kalle privatlignende lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår. Det betyr imidlertid ikke at fristilling ikke kan ha fordeler, men en slik problemstilling faller utenfor dette arbeidets mandat.

Spørsmålet om større bruk av konsulenter i private institusjoner enn i statlige inngår heller ikke i drøftingen over av tiltak og tiltakspakker. Dette er fordi tiltakene er knyttet til regulering av arbeidstakeres vilkår i de private og statlige virksomhetene. Dette spørsmålet har en juridisk side ved at det kan stilles spørsmål om hvorvidt enkelte virksomheter bruker konsulenter som i realiteten er arbeidstakere. Det pågår for tiden (2019) en rettsvist om dette nettopp innenfor barnevernet (Aleris-saken). Dersom utfallet av denne saken blir at konsulentene i realiteten er å betrakte som arbeidstakere, vil man måtte legge til grunn at også andre institusjoner retter seg etter dette. Det vil da neppe være behov for å gjennomføre særskilte tiltak rettet mot konsulentbruk. Blir resultatet motsatt, vil imidlertid dette være aktuelt. I så tilfelle kan det bli et politisk ønske om å stramme inn på denne adgangen til å bruke frittstående konsulenter, og det vil måtte skje gjennom tilpasninger i arbeidsmiljøloven og ikke som særskilte krav i barnevernet.

Vi vil likevel peke på at høyere konsulentbruk i de private institusjonene enn i de statlige kan motvirkes gjennom tiltak på barnevernsfeltet. Dette vil første og fremst kunne gjøres gjennom myndighetskrav i forbindelse med anskaffelse av institusjonsplasser eller med utvidelse av kvalitetsforskriften slik at det stilles mer detaljerte krav om hvilken kompetanse som skal dekkes gjennom direkte ansettelser. Gitt at man innfører nye reguleringer som gjør det dyrere for de private institusjonene å ansette arbeidstakere, vil det være særlig viktig å følge utviklingen med bruk av konsulenter.

9.4 Oppsummering

Vi har i dette kapittelet drøftet hva som kan regnes som likeverdig når det gjelder lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår innenfor barnevernsområdet. Med grunnlag i kartleggingen i kapittel 7 og 8 har vi diskutert hvilke tiltak som kan bidra til å utjevne de forskjellene som per i dag eksisterer på området. Dette gjelder først og fremst forskjeller knyttet til lønn, arbeidstid og pensjon i institusjonene. Det er krevende å peke på ett enkelt tiltak som bidrar til like vilkår. Vi har derfor satt opp tre ulike tiltakspakker som kan være aktuelle.

- Den første tiltakspakken innebærer skjerming av ideell sektor i kombinasjon med samfunnsdialog blant annet om ønskeligheten av tariffavtale og eventuell endring av medlevertforskriften.

- Den andre tiltakspakken omfatter lovregulering av lønns- og arbeidsvilkår, alternativt allmenngjøring av landsoverenskomsten for virksomheter. Det er imidlertid problemer knyttet til utvidelse av AFP-ordningen i en slik tiltakspakke, og det krever en dialog med partene for å få dette til.
- Den tredje tiltakspakken omfatter at det stilles myndighetskrav gjennom anskaffelsesordning eller godkjenningsordning som sikrer at tilbydere av institusjonsplasser får vilkår som er likeverdige med det de statlig ansatte i barnevernet får.

Eventuell fristilling av de statlige institusjonene for eksempel som egne foretak er ikke en del av tiltakspakkene. Dette vil kunne bidra til likeverdige konkurransevilkår, men i Stortingets anmodningsvedtak er regjeringen bedt om å vurdere «hvordan det kan sikres at aktører som mottar offentlige tilskudd for drift av barnevernstjenester, har lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår på linje med det som gjelder i offentlige virksomheter».

Gitt at ingen av tiltakspakkene er ønskelige å gjennomføre, vil spørsmålet være om en likevel ønsker å innføre valgfrihet for kommunene på i institusjonsmarkedet.

10 Samfunnsøkonomisk analyse av tiltak

I kapittel 9 presenterte vi tiltakspakker som kan bidra til å skape likere konkurransevilkår for statlige, ideelle og kommersielle aktører i barnevernet.

Tiltakspakkene vi vurderer, er

1. dialog – skjerming av ideelle og frivillige tilpasninger
2. regulering av lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår i to varianter:
 - a. ved å allmenngjøre Virkes landsoverenskomst for virksomheter, der staten unntas
 - b. ved å stille lovkrav til lønns- og arbeidsvilkårene i de private virksomhetene
3. myndighetskrav i leveranseavtaler

For å vurdere de mulige tiltakenes samfunnsøkonomiske kostnader og nytte har vi gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse av dem. I dette kapittelet beskriver vi tiltakene i form av hvilke økonomiske og samfunnsmessige konsekvenser de kan få. Vi sammenligner så nytten og kostnaden ved tiltakene og beskriver hvilke forbehold og forutsetninger vi legger til grunn.

I analysen har vi utelukkende vurdert tiltak rettet inn mot barnevernsinstitusjoner. Dette er fordi barnevernsinstitusjonene utgjør den største delen av institusjonsområdet. Private aktører innenfor sentre for foreldre og barn og omsorgssentre for mindreårige er av lite omfang i sammenligning med aktiviteten innen barnevernsinstitusjoner. Særlig gjelder dette omfanget av private omsorgssentre, som vi i kapittel 5 viser at ikke har noen aktivitet i skrivende stund. Dermed er det uklart hva man skal legge til grunn av aktivitet i private omsorgssentre framover i den samfunnsøkonomiske analysen.

Når det gjelder barnevernstjenester er datagrunnlaget for dårlig til å gjennomføre en god samfunnsøkonomisk analyse av konsekvenser av tiltak. Det er vanskelig å skille ut fosterhjemsrekruttering og -veiledning og hjelpetiltak og andre tiltak i hjemmet utenfor institusjon, i tillegg til at vi verken har god eller omfattende nok informasjon om lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår for disse tjenestene. Dårlig datagrunnlag vanskeliggjør derfor gode beregninger. Vi har heller ikke godt nok grunnlag til å si at lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår er dårligere i privat sektor enn i offentlig sektor innen barnevernstjenester.

I vurderingen av de samfunnsøkonomiske konsekvensene av tiltak overfor barnevernsinstitusjonene er det viktig å være oppmerksom på at barnevernet opererer innenfor et svært spesielt marked. Etterspørselen etter tjenestene og institusjonsplasser eksisterer som følge av lover som gir stat og kommune makt til å utøve tvang overfor barnefamilier (med unntak av frivillige plasseringer). Barnevernsinstitusjonene kan slik sett, i markedsanalysesammenheng, sammenlignes med fengselsapparatet. Også der drives rehabilitering, samtalegrupper og forberedelse til å forlate institusjonen. Forskjellen er selvsagt at statens maktinngripen i barnevernssaker ikke

er en form for straff, men til barnas eget beste, og at det alltid er oppe til vurdering hvorvidt individet kan forlate institusjonen. Det er et veldig viktig prinsipp for barnevernsplasseringer at det ikke skal være frihetsberøvelse, men et mest mulig normalt hjem. Det skal ikke ligge noen straff i barnevernets avgjørelser, verken av barn eller foreldre.

I Norge har vi ikke private aktører som driver fengsler, det er fullstendig overlatt til staten. Innen barnevernsinstitusjoner, omsorgssentre for mindreårige og barnevernstjenester har man derimot åpnet for private aktører. Rent teoretisk er det mange problemer med privat drift av barnevernsinstitusjoner. «Markedet» i seg selv innebærer at brukeren (kjøperen av tjenesten) i praksis er en kommune, som i løpet av (ofte svært) kort tid må plassere et barn eller en ungdom i en institusjon. Det betyr at tjenestekjøper og tilbyder ikke har likeverdig informasjon om reell kvalitet på tjenesten (asymmetrisk informasjon), noe som kan skape problemer for rett prissetting av tjenesten. Det er derfor behov for å sette av ressurser til tilsyn og kontroll av institusjonene for å sørge for at tjenester er av ønsket god kvalitet. Dette ansvaret er lagt til Bufetat, som skal sikre forsvarlige institusjonsplasseringer.

Dersom barnevernets evne til å tilby barn et godt hjem med gode utviklingsmuligheter blir bedre, det vil si økt tjenestekvalitet, som følge av eventuelle tiltak, vil dette være den viktigste nytten for samfunnet.

Spesielt kan tiltak som øker arbeidskraftkostnadene i privat sektor ha to motstridende effekter på tjenestekvaliteten:

- Økte kostnader for personell kan bli kompensert ved kostnadsreduksjoner andre steder i virksomheten, noe som kan påvirke tjenestekvaliteten negativt.
- Økt lønn vil gjøre det mer attraktivt å arbeide i de aktuelle institusjonene, noe som kan øke tilbudet av kompetent arbeidskraft. Økt kompetanse hos arbeidstakerne kan påvirke tjenestekvaliteten positivt.

Et motiv for flere av tiltakene vi ser på kan være å unngå sosial dumping i betydning av at lønnsnivået generelt i Norge presses nedover. Press i retning av lavere avlønning av norsk arbeidskraft generelt kan ha konsekvenser for så vel norsk lønnsdannelse (større lønnsforskjeller) som produktivitet i norsk næringsliv. Lavere lønnsnivå vil alt annet likt gjøre det mindre lønnsomt å investere i produktivitetsøkende teknologi. Vår vurdering er at sosial dumping, i betydning av press på det generelle lønnsnivået i Norge, faller utenfor motivene for de tiltakene vi diskuterer her. Selv om det er lønnsforskjeller mellom barnevernsaktørene, er ikke lønnsnivået i privat sektor spesielt lavt sammenlignet med tjenesteyting i andre norske næringer. Det er generelt lite som tyder på at lønnsforskjeller i barnevernet i dag påvirker det generelle lønnsnivået i Norge i vesentlig grad.

I det følgende gjennomfører vi en samfunnsøkonomisk analyse av tiltakene nevnt ovenfor i henhold til anbefalinger for slike analyser gitt av Direktoratet for økonomistyring (DFØ, 2018). Analysen gjennomføres i åtte faser:

- 1 beskrive problemet og formulere mål, herunder utarbeide nullalternativet (dvs. dagens situasjon og forventet utvikling i fravær av tiltak)
- 2 identifisere og beskrive relevante tiltak
- 3 identifisere hvilke virkninger disse tiltakene vil ha for samfunnet, totalt og for forskjellige grupper
- 4 tallfeste og verdsette virkningene
- 5 vurdere samfunnsøkonomisk lønnsomhet

- 6 gjennomføre usikkerhetsanalyse
- 7 beskrive fordelings effekter
- 8 gi en samlet vurdering og anbefale tiltak

I dette prosjektet er problemet og målene beskrevet i tidligere kapitler, men vi gir en kort gjengivelse her, før vi beskriver nullalternativet. Likeledes er tiltakene grundig beskrevet i kapittel 9, og vi har derfor gått rett på fase 3, det vil si en beskrivelse av virkningene av de forskjellige tiltakene (kapittel 10.2).

10.1 Problemet

I denne delen beskriver vi problemet – utgangspunktet for tiltaksforslagene – og formulerer målene med tiltakene, det vil si den framtidige tilstanden man ønsker å oppnå. Vi beskriver også nullalternativet, situasjonen uten tiltak, og hva effektene av tiltakene skal sammenlignes med. Nullalternativet er ofte en fortsettelse av nåsituasjonen og benyttes som sammenligningsgrunnlag for effektene av tiltakene.

Som vist i kapittel 7 og 8 er det gjennomgående dårligere lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår i ideelle og kommersielle barnevernsinstitusjoner enn i de statlige institusjonene. I Prop. 73 L (2016-2017) *Endringer i barnevernloven (barnevernsreform)* pekes det særlig på pensjonsavtaler og turnusordninger som årsak til at private institusjoner har lavere pris per institusjonsplass enn statlige institusjoner.

Av Prop. 73 L (2016-2017) framgår det også at «etter departementets oppfatning er det viktig at institusjonstilbudet består av både statlige og private institusjoner. Et tilstrekkelig og troverdig eiermangfold vil redusere faren for uønskede prisendringer og sviktende kvalitet i tilbudet.» (s. 104).

Departementet peker videre på viktigheten av de statlige institusjonene for å opprettholde et geografisk spredt tilbud og for å ha reell konkurranse i markedet om institusjonsplasser. Det siste poenget må ses på bakgrunn av at kommersielle aktører har konsolidert seg i store foretak i senere år. Departementet peker også på verdien statlige institusjoner har for Bufetats faglige innsikt og dermed forsvarlige styring. Departementet konkluderer med at disse forholdene innebærer at når man nå åpner opp for kommunal valgfrihet og full prisdifferensiering av institusjonsplasser, må det kombineres med tiltak som opprettholder et visst innslag av statlige institusjoner. Dersom man ikke gjennomfører slik tiltak for å utjevne konkurransevilkårene, vil priskonkurransen mest sannsynlig føre til at de statlige institusjonene blir utkonkurert.

Begrunnelsen for å gjennomføre tiltak for likere lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår ligger altså i at man ønsker å opprettholde tredelingen på tilbudssiden generelt, og de statlige institusjonene spesifikt.

Som påpekt i kapittel 3.1 kan teori om avhengighet mellom ulike typer velferdstjenester tilsi at offentlige, ideelle og kommersielle tjenestetilbydere utfyller hverandre. Alle tre kan være nødvendige for at barnevernet skal omfatte og være tilpasset alle med behov for slike tjenester. Vi vurderer det slik at denne teorien om at ulike tilbydere utfyller hverandre, også tilsier at det er behov for tiltak som hindrer at en ny konkurransesituasjon medfører varig svekkelse av offentlige tjenester.

Tiltak for å bedre lønns-, arbeids og pensjonsvilkår kan også begrunnes ut ifra andre hensyn. Generelt kan dårligere lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår svekke kompetansen eller andre egenskaper ved arbeidsstokken og dermed påvirke tilbudets kvalitet over tid. Dårligere vilkår kan for eksempel oppstå eller opprettholdes på grunn av fraværet av reguleringer. Som vist i kapittel 7 og 8 har private tjenestetilbydere i

dag gjennomgående dårligere lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår enn offentlige tjenestetilbydere.

Uten regulering av lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår vil konkurransen mellom private og mellom private og offentlige aktører blant annet dreie seg om arbeidskraftkostnader. Med det menes at virksomhet A, ved å tilby sine ansatte dårligere vilkår, kan oppnå lavere arbeidskraftkostnader enn virksomhet B, og dermed kunne levere sine tjenester til en lavere pris (eller med en høyere kapitalavkastning).

Priskonkurranse er naturlig og trenger ikke å påvirke verken omfang eller kvalitet på virksomhetens tilbud, slik det oppleves av bruker eller bestiller. Det kan imidlertid argumenteres for at når det konkurreres gjennom å tilby sine ansatte ulike vilkår (justert for kompetanse, alder o.l.), vil man på sikt kunne påvirke egenskaper ved arbeidsstokken og dermed også kvaliteten på tjenestene som tilbys.

Når arbeidsgivere i en sektor eller næring svekker arbeidstakerens lønns- eller pensjonsvilkår, betyr det isolert sett at lønnsnivået i sektoren eller næringen faller relativt til lønnsnivået i samfunnet ellers. Lavere reallønner i for eksempel privat sektor er forventet å kunne redusere yrkets eller bransjens omdømme og dermed påvirke både rekruttering og gjennomstrømning av arbeidskraft.

Dårligere arbeidsvilkår kan være i form av arbeidstidsordninger som oppleves å være utfordrende å kombinere med familieliv eller fritidsinteresser, eller som er utmattende å stå i over tid. Dette kan påvirke rekruttering og gjennomstrømning av arbeidskraft samt bransjens eller virksomhetenes omdømme.

Med svekket rekrutteringsevne menes for eksempel virksomhetenes eller bransjens muligheter til å rekruttere ønsket arbeidskraft. Når det er vanskelig å rekruttere arbeidskraft, kan man se for seg at både real- og formalkompetansen er lavere ved rekrutteringstidspunktet enn i tilfeller hvor det ikke er vanskelig å rekruttere arbeidskraft.

Økt gjennomstrømning betyr at ansatte i gjennomsnitt forlater arbeidsplassen eller sektoren etter relativt kort tid. Den gjennomsnittlige ansatte vil dermed ha kortere arbeidserfaring og ofte en lavere alder enn tidligere. Kortere arbeidserfaring gir færre muligheter til å delta i eventuell kompetanseutvikling i tiden som ansatt. Med en høy gjennomstrømning har også virksomhetene færre insentiver til langsiktig kompetansearbeid. Samfunnsøkonomisk er det i tillegg verdt å merke seg at arbeidstakere som ikke tar del i kompetansearbeid, har høyere sannsynlighet for å oppleve langvarig arbeidsledighet dersom de slutter i eller mister sin jobb (Blundell et al., 1999).

Det er ofte lav organiseringsgrad i bransjer hvor gjennomstrømningen er høy og ansatte har redusert evne til selv å organisere eller delta i forhandlinger med ledelsen som pågår over noe tid.

Både svekket rekrutteringsevne og høy gjennomstrømning kan lede til økt bruk av innleid arbeidskraft, det vil si konsulenter. Betydelig bruk av konsulenter kan føre til en negativ utvikling i lønns- og arbeidsvilkår, kompetansesikring og organiseringsgrad (Nergaard et al., 2011).

Samtidig innebærer høy grad av utskiftning av personell kostnader for arbeidsgiver, noe som begrenser en eventuell «nedadgående spiraleffekt» i denne sammenheng. Alt annet likt vil en arbeidsgiver ønske å redusere gjennomstrømningen. Kvaliteten på tjenestene er av avgjørende betydning i barnevernet, og eventuelle effekter på tjenestekvaliteten vil derfor vektlegges i den samfunnsøkonomiske analysen.

Samtidig er det viktig å være klar over at økte arbeidskraftkostnader gjennom styrkede lønns-, arbeids- eller pensjonsvilkår også kan lede til økt bruk av konsulenter,

fordi virksomhetene får insentiver til å omgå vilkår knyttet til faste ansettelse. Regulering av innleie eller krav om fast bemanning bør derfor vurderes i sammenheng med andre reguleringer.

Betydelig bruk av innleid arbeidskraft og en svekket evne til å rekruttere og ivareta dyktig arbeidskraft, kan på sikt også påvirke kvaliteten på bedriftenes tilbud samt utkonkurrere virksomheter bundet til ansattavtaler med bedre vilkår o.a.

Nullalternativet

Nullalternativet er den situasjonen som de aktuelle alternative tiltakene skal måles mot, og det gjenspeiler i prinsippet dagens situasjon.

Hensikten med å sammenligne tiltakene med nullalternativet er å sikre et best mulig beslutningsunderlag, og at det beste alternativet, det vil si det som gir mest nytte for pengene, blir valgt. Det kan godt vise seg at det er nullalternativet som er det mest samfunnsøkonomisk lønnsomme.

Nullalternativet i en samfunnsøkonomisk analyse skal

- ta utgangspunkt i dagens system – framtidig behovstilfredsstillelse skal ikke bli dårligere enn på beslutningstidspunktet
- hensynta andre vedtatte tiltak som er i gang eller har fått bevilgning

Det er vedtatt politikk i form av regelverk, lover, grenseverdier og så videre som skal ligge til grunn for utforming av nullalternativet (R-109/2014 fra Finansdepartementet). Dersom det foreligger offentlige krav som krever tiltak, skal disse kostnadene inkluderes i nullalternativet.

I denne analysen bruker vi dagens situasjon, det vil si dagens markedsandeler og lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår som nullalternativ. Dette er beskrevet i tidligere kapitler. Vi forutsetter at det ikke skjer noen endringer i disse eller andre forhold i nullalternativet. Vi forstår det slik at økt kommunal valgfrihet og full prisdifferensiering av institusjonsplasser er betinget av tiltak som utjevner lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår. Ingen av forslagene i Prop. 73 L er lagt til grunn.

10.2 Forventede samfunnsøkonomiske effekter av tiltak

I denne delen beskrives tiltakene som er relevante for å oppnå likere lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår i en samfunnsøkonomisk kontekst. Beskrivelsen er ment å tydeliggjøre hvilke elementer som skiller hvert tiltak fra nullalternativet. Vi viser til kapittel 9 for en nærmere drøfting av tiltakene (bl.a. i en juridisk sammenheng). I beregningene har vi antatt at tiltakene trer i kraft 01.01.2020. Analyseperioden er 40 år, det vil si til og med 2059.

En kost-nytte-analyse innebærer en sammenligning av effektene av et tiltak på individnivå, for myndigheter og for tredjeparter. Dette er en omfattende øvelse, og det er nødvendig å gjøre enkelte forenklinger for å kunne kvantifisere konsekvensene for samfunnet. Generelt er det et mål å prissette så mange av effektene som mulig. Tiltakene kan også ha effekter som ikke kan prissettes (ikke-prissatte effekter), for eksempel endringer i kvalitet, sikkerhet, arbeidsmiljø etc. Disse effektene må identifiseres og drøftes på en måte som gir et godt grunnlag for å vurdere hvordan de vil påvirke den samfunnsøkonomiske lønnsomheten. Det kan gjøres ved å kvalitativt vurdere verdien av de ikke-prissatte effektene med en såkalt pluss-minus-metode (DFØ 2018).

De fleste tiltakene er innrettet for å bedre lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår og dermed arbeidskraftkostnadene i privat sektor. Det er kun offentlig sektor som kjøper disse tjenestene, og derfor antar vi at økte kostnader slår fullt ut i økte priser som staten og kommunene betaler. Det kan argumenteres for at dersom det er reell konkurranse mellom aktørene, vil økte kostnader ikke slå fullt ut i økte priser. Aktører som konkurrerer på pris vil potensielt forsøke å få til kostnadsreduksjoner andre steder, for å kompensere for tiltakenes effekter på arbeidskraftkostnadene. Vi har likevel valgt å forutsette 100 prosent overvelting i pris.

Vi har ikke hensyntatt innføring av kommunal valgfrihet og prisdifferensiering i den samfunnsøkonomiske analysen. Å vurdere en slik reform ligger utenfor vårt mandat.

I analysen har vi lagt til grunn at tiltakene har effekt i hele landet, det vil si at kommersielle og ideelle barnevernsinstitusjoner i Oslo kommune er inkludert. For noen av tiltakene, særlig tiltakspakke 1 og 2, vil det være vanskelig å unnta kommersielle og ideelle aktører som tilbyr tjenester til Oslo kommune.

Tiltakspakke 1: Dialog – skjerming av ideelle og frivillige tilpasninger

Tiltakspakke 1 består av følgende tiltak:

- skjerming av ideelle i anskaffelsene slik at alle kommersielle aktører faller ut av markedet
- innsnevring eller fjerning av medleverforskriften
- innskjerping av kompetansekrav i kvalitetsforskriften

Denne tiltakspakken er den mest inngripende av de tre tiltakspakkene fordi den fjerner en av de tre tilbyderne av barnevernsinstitusjonsplasser, nemlig de kommersielle aktørene. Dette byr på en stor utfordring: å erstatte institusjonsplassene som i dag tilbys av kommersielle aktører. En slik omstilling vil medføre kostnader, enten det er staten eller de ideelle aktørene eller begge eierformene som skal vokse for å kompensere for bortfallet av kommersielle aktører. Det mest fornuftige vil være virksomhetsoverdragelse, slik at de kommersielle institusjonene skifter eier. Hvorvidt enten staten eller ideelle virksomheter eller begge bør overta de kommersielle institusjonene, er både et konkurransespørsmål og et juridisk spørsmål. Vi legger til grunn at de ideelle overtar driften av de kommersielle institusjonene.

Kostnadene ved en slik omstilling er ventelig høyere enn kostnadene tilknyttet selve tiltaksutformingen (lovutforming o.l.) i tiltakspakke 2 og 3, fordi det er et såpass kraftig inngrep i privat sektor. Dette er tatt med i den samfunnsøkonomiske analysen som en ikke-prissatt effekt.

Et problem ved et slikt tiltak er presedensen det setter: Velferdstjenester kan nå som helst bli overdratt fra kommersielt eierskap til ideelt eller statlig eierskap. Usikkerhet medfører kostnader for private virksomheter fordi de ikke kan planlegge på samme måte som hvis de var mer sikre på framtiden.

Å innsnevre eller fjerne medleverforskriften

Den viktigste kostnadsforskjellen mellom ideelle og statlige institusjoner følger av ulike arbeidstidsordninger. Arbeidstiden per ansatt er klart høyere i ideelle virksomheter enn i staten som følge av langt mer bruk av medleverturnuser i ideelle virksom-

heter (jf. kapittel 8). Medleverforskriften er kun tatt i bruk i privat sektor. Statlig langturnus er en medleverordning, men inngår i en særavtale, og dermed er ikke medleverforskriften tatt i bruk.

Å fjerne eller innsnevre medleverforskriften vil ikke nødvendigvis medføre at institusjoner slutter å bruke medleverturnusordninger. Ved fjerning av medleverforskriften kan det tenkes at virksomhetene som i dag benytter seg av forskriften, blir enige med arbeidstakerorganisasjoner om en tariffavtale som inneholder arbeidstidsbestemmelser som er like de i medleverforskriften.

En grunn til at det kan tenkes at forhandlinger etter opphevelse av medleverforskriften vil lede til arbeidstidsordninger like dagens medleverturnus, er at både ansatte, brukere og arbeidsgivere så vidt vites er fornøyde med medleverturnusordningen. Medleverturnus gir større grad av kontinuitet i arbeidet på institusjonene.

Å fjerne medleverforskriften vil altså mest sannsynlig føre til forhandlinger om tariffavtaler mellom partene for å opprettholde medleverturnusordninger i institusjonene. Slike forhandlinger medfører administrasjonskostnader, men disse er kun hensyntatt i beregningene som ikke-prissatte kostnader.

Dersom man begrenser rammene i medleverforskriften, slik at arbeidstiden i medleverturnus i ideelle institusjoner reduseres, vil kostnadsforskjellene som følger av ulike arbeidstidsordninger, reduseres. Samtidig er det sannsynlig, som ved fjerning av forskriften, at arbeidsgivere går inn i forhandlinger med arbeidstakerorganisasjoner om å lage særavtaler som muliggjør medleverturnus med arbeidstidsrammer ut over det forskriften er innsnevret til å tillate.

Både ved fjerning og innsnevring av medleverforskriften legger vi til grunn at arbeidstiden i ideelle institusjoner i gjennomsnitt begrenses, som følge av at noen institusjoner ikke gjør tiltak for å opprettholde samme arbeidstidsordning som de hadde før fjerning eller endring i medleverforskriften. Dermed antar vi for eksempel at bruken av medleverturnusen av typen 3-7-4-7 begrenses, men ikke faller bort. For enkelhets skyld, og fordi det er stor usikkerhet om utfallet i begge tilfeller, antar vi samme utfall ved både fjerning og innsnevring av medleverforskriften.

Vi legger til grunn at 20 prosent av de ansatte i kommersielle institusjoner og 20 prosent av de ansatte i ideelle institusjoner som arbeider 3-7-4-7, går over til å arbeide 2-7-2-7-3-7, det vil si statlig langturnus. En slik endring medfører at de private må ansette flere for å dekke inn redusert arbeidskraft. Vi legger til grunn at de rekrutterer slik at den reduserte arbeidstiden som følge av endringer i turnus kompenseres fullt ut, noe som tilsvarer 87 årsverk basert på årsverksdata for 2017. Dette medfører økt ressursbruk og er en samfunnsøkonomisk kostnad som prises med lønnskostnad per avtalte årsverk eksklusive lange fravær i henholdsvis kommersielle og ideelle institusjoner.

Innskjerping av kompetansekrav i kvalitetsforskriften

I kapittel 8.2 dokumenterte vi at den formelle kompetansen i gjennomsnitt var noe lavere i kommersielle institusjoner, mens ideelle institusjoner hadde om lag samme gjennomsnittlige formelle kompetanse som i statlige institusjoner. Likevel er det slik at ansatte med høy formell kompetanse avlønnes høyere enn ansatte med lav formell kompetanse, og å skjerpe kompetansekrav vil føre til likere kompetanse i ideelle institusjoner og statlige institusjoner. Likere kompetanse medfører likere avlønning av arbeidskraften. Økt kompetanse er hensyntatt som en ikke-prissatt effekt i den samfunnsøkonomiske analysen.

Tiltakspakke 2: Regulering av lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår

Denne tiltakspakken kombinerer følgende tiltak:

- regulering av lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår, på to alternative måter:
 - ved å allmenngjøre Virkes landsoverenskomst for virksomheter, der staten unntas
 - ved å stille lovkrav til lønns- og arbeidsvilkårene i de private virksomhetene
- innsnevring eller fjerning av medleverforskriften
- innskjerping av kompetansekrav i kvalitetsforskriften

Allmenngjøring av tariffavtale

Lønns-, arbeids- og pensjonsvilkårene i statlige institusjoner følger av det statlige tariffområdet og er bedre enn i de fleste ikke-statlige virksomheter, jamfør kapittel 7 og 8. En allmenngjøring av en tariffavtale som ligger nær den som virker for ansatte i statlige institusjoner, vil redusere lønnsforskjellene. Vi kan dermed legge til grunn at allmenngjøring av egnet tariffavtale vil gi økte arbeidskraftkostnader i privat sektor i de virksomhetene der lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår er dårligere enn hva som følger av tariffavtalen som allmenngjøres. I analysen ser vi på en allmenngjøring av Virkes landsoverenskomst for virksomheter som også gjelder for institusjoner som er bundet av andre overenskomster. Statlige institusjoner forutsettes unntatt allmenngjøringen.

Vi legger til grunn at allmenngjøringen vil resultere i økt lønn og økte pensjonskostnader som følge av innføring av en pensjonsavtale med høyere arbeidsgiverandel enn gjennomsnittet i privat sektor. I tillegg legger vi til grunn at AFP innføres, selv om usikkerheten i dette drøftes i kapittel 9.

En allmenngjøring vil føre til noe økte administrasjonskostnader for staten og arbeidslivets parter fordi det er behov for utforming av enten en allmenngjøringsordning eller en ny særlov og forhandlinger mellom staten, arbeidstakerorganisasjoner og arbeidsgiverorganisasjoner. Dette er imidlertid en engangskostnad av begrenset størrelse og er kun tatt hensyn til som en ikke-prissatt effekt.

Lovkrav om lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår

Å stille lovkrav om at kommersielle og ideelle institusjoner skal ha samme lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår som i staten, vil medføre økte arbeidskraftkostnader for kommersielle og ideelle virksomheter. Det følger av at vilkårene gjennomgående er dårligere i dag. Vi legger til grunn at det stilles krav som er like Virkes landsoverenskomst for virksomheter, og at det dermed gir samme effekter som ved allmenngjøring i form av økte arbeidskraftkostnader i kommersielle og ideelle institusjoner.

Utforming av ny særlov eller ny bestemmelse i barnevernloven vil medføre kostnader for det offentlige. Dette er imidlertid en engangskostnad av begrenset størrelse og er kun tatt hensyn til som en ikke-prissatt effekt.

Å innsnevre eller fjerne medleverforskriften

Den viktigste kostnadsforskjellen mellom private og statlige institusjoner er som følge av ulike arbeidstidsordninger. Arbeidstiden per ansatt er klart høyere i kommersielle og ideelle virksomheter enn i staten på grunn av langt mer bruk av medlevertturnuser i kommersielle og ideelle virksomheter enn i staten (jf. kapittel 8). Se mer om denne tiltakstypen under tiltakspakke 1. Vi legger til grunn de samme endringene og virkningene i tiltakspakke 2.

Innskjerping av kompetansekrav i kvalitetsforskriften

I kapittel 8.2 dokumenterte vi at den formelle kompetansen i gjennomsnitt var noe lavere i kommersielle institusjoner enn i ideelle og offentlige institusjoner. Det kan derfor være aktuelt å styrke kompetansekravene i kvalitetsforskriften. Forskjellene er imidlertid små, og vi antar derfor kun svake effekter av en slik skjerpning av forskriften. Lønnskostnadene i kommersielle institusjoner vil dermed kun øke marginalt. Ansatte med høy formell kompetanse avlønnes høyere enn ansatte med lav formell kompetanse allerede i dag i kommersielle institusjoner, gjennom særavtaler som fastsetter minstelønnsnivåer for stillingskategorier som krever godkjent utdanning. Økt kompetanse er hensyntatt som en ikke-prissatt effekt i den samfunnsøkonomiske analysen.

Tiltakspakke 3: Myndighetskrav i leveranseavtaler

Denne tiltakspakken kombinerer følgende tiltak:

- myndighetskrav om lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår i leveranseavtaler
- innsnevring eller fjerning av medleverforskriften
- innskjerping av kompetansekrav i kvalitetsforskriften

Vi viser til teksten om fjerning eller innsnevring av medleverforskriften samt innskjerping av kompetansekrav i kvalitetsforskriften under tiltakspakke 2. Omtalen av disse tiltakene under tiltakspakke 2 er representativ for tiltakspakke 3.

Myndighetene kan innrette sine anskaffelser slik at tilbydere av barnevernsinstitusjonsplasser må ha samme lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår som statlige institusjoner. Dette kan gjøres i form av endring av anskaffelsesreglementet. Kravene kan formuleres slik at man setter en gjeldende tariffavtale som minstestandard. Vi legger til grunn at det stilles krav om at virksomhetene følger Virkes tariffavtale. Et slikt krav vil medføre økte lønnskostnader i kommersielle og ideelle virksomheter, fordi Virkes tariffavtale (§ 26) regulerer lønns- og arbeidsvilkår hovedsakelig likt med den statlige tariffavtalen, og regulerer i tillegg tjenestepensjon, noe de andre tariffavtalene som benyttes i kommersielle og ideelle institusjoner, ikke gjør. Vi legger derfor til grunn at tiltaket fører til at lønnsnivået og pensjonskostnadene øker til samme nivå som i statlige institusjoner. Altså legger vi til grunn at AFP innføres, selv om usikkerheten i dette drøftes i kapittel 9.

Når det gjelder arbeidstid, er det mer usikkert hva utfallet vil være, fordi institusjonene har mulighet til å forhandle fram arbeidstidsbestemmelser som for eksempel innebærer medlevertturnus av både 7-7- og 3-7-4-7-typen.

Som i de andre tiltakspakkene legger vi til grunn at 20 prosent av de ansatte i kommersielle institusjoner og 20 prosent av de ansatte i ideelle institusjoner som arbeider 3-7-4-7, går over til å arbeide 2-7-2-7-3-7, det vil si statlig langturnus. Dette medfø-

rer økt ressursbruk og er en samfunnsøkonomisk kostnad som prises med lønnskostnad per avtalte årsverk eks. lange fravær i henholdsvis kommersielle og ideelle institusjoner.

Å endre anskaffelsesreglementet medfører administrasjonskostnader. Videre er det behov for kontroll og tilsyn av at krav etterleves. Dette medfører kostnader for staten. Samtidig finnes det allerede tilsyns- og godkjenningsordninger og krav til institusjoner, så det kan argumenteres for at disse endringene kun vil ha marginal effekt på det offentliges kostnader. Vi har inkludert kostnader tilknyttet tilsyn og kontroll som ikke-prissatte effekter i den samfunnsøkonomiske analysen.

Prissatte kostnader beregnes med utgangspunkt i kjente forskjeller i lønn, arbeidstid og pensjonskostnader

I beregningen av konsekvenser av økte lønns- og pensjonskostnader i kommersielle og ideelle institusjoner er det nødvendig å ta utgangspunkt i kjente lønnsforskjeller. Som dokumentert i kapittel 8.2 er lønnsnivået i gjennomsnitt lavere i både kommersielle og ideelle institusjoner enn i statlige institusjoner. Ved beregning av tiltakene legger vi til grunn at lønnen øker med 12 prosent i kommersielle institusjoner og med 7 prosent i ideelle institusjoner. Vi vurderer anslaget som konservativt i og med at de ansatte i privat sektor i gjennomsnitt jobber mer enn de i statlige institusjoner per år, som omtalt i kapittel 8.

Pensjonskostnadene er lavere i ideelle og kommersielle institusjoner, som omtalt i kapittel 7. Ved tiltak som stiller krav om eller allmenngjør Virkes tariffavtale, legger vi til grunn at pensjonskostnadene i ideelle og kommersielle institusjoner øker til nivået i statlige institusjoner. Ifølge beregningene i kapittel 7 betyr det en økning i kostnad på lønnssum lik 2,5 prosentpoeng (fra 6,7 til 9,2 prosent) i ideelle institusjoner og 4 prosentpoeng (fra 5,2 til 9,2 prosent) i kommersielle institusjoner.

Ved endringer i arbeidstid prises lønnskostnadene lik faktiske lønnskostnader per avtalte årsverk eksklusive lange fravær i 2017 i ideelle og kommersielle institusjoner. Lønnskostnader per avtalte årsverk eksklusive lange fravær var 627 000 kroner i ideelle institusjoner og 680 000 kroner i kommersielle institusjoner i 2017.

De økte lønnskostnadene innebærer imidlertid ikke i seg selv en samfunnsøkonomisk kostnad. Samfunnsøkonomiske kostnader oppstår bare om et tiltak medfører mer ressursbruk (f.eks. arbeidstid) eller endret atferd som følge av nye priser eller nye skatter. Det er derfor kun skattefinansieringskostnaden av de økte prisene som stat og kommuner må betale, som er en samfunnsøkonomisk kostnad, gitt at tjenestene leveres i samme omfang som i nullalternativet. Skattefinansieringskostnaden er den marginale kostnaden ved å hente inn en ekstra skattekrone, satt til 20 øre per krone. Økt lønn og bedre pensjonsavtale kommer de ansatte til gode og er slik å anse som en økt overføring fra skattebetalerne til de ansatte i barnevernsinstitusjonene. Slike omfordelinger er ikke i seg selv en samfunnsøkonomisk kostnad og utelates i beregningen av samfunnsøkonomisk kostnad. Fordelingseffektene må imidlertid omtales, da det kan ha betydning for en beslutning om hvem det er som betaler for eller nyter godt av et tiltak.

Ikke-prissatte effekter

Utover prissatte effekter kan tiltakene påvirke flere forhold som ikke lar seg verdsette i kroner, såkalte ikke-prissatte effekter. Det kan være flere grunner til at en del effekter ikke prissettes. Manglende data og/eller ressurser, det vil si at det ikke er rom for å gjennomføre egne analyser eller verdsettingsstudier, er en viktig grunn. Videre er

det for enkelte effekter verken ønskelig eller etisk forsvarlig med prissetting. Det er imidlertid viktig at den samfunnsøkonomiske analysen identifiserer og vurderer også disse effektene på en god og konsistent måte slik at beslutningstaker får et godt grunnlag for å ta hensyn til dem. Ikke-prissatte effekter kan være avgjørende for om et tiltak bør iverksettes eller ikke. I dette avsnittet beskriver vi hvilke ikke-prissatte effekter vi regner med at tiltakene kan medføre.

Følgende virkninger av tiltakene som har som mål å redusere forskjellene i lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår mellom privat og offentlig sektor, er ikke prissatte (virkninger tenkt relativt til nullalternativet):

- Skjerping av kompetansekrav vil øke kompetansen i kommersielle og ideelle institusjoner.
- Tiltakene kan fremme innovasjon ved å fjerne muligheten for kostnadsminimering gjennom lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår. Innovasjonen handler da om å redusere kostnadene andre steder i organiseringen eller driften uten at kvaliteten blir forringet. Dette kan arte seg i form av nye organisasjonsmodeller, nye måter å utføre tjenesten på eller nye måter å ta i bruk teknologi på. Virkningen er i så fall en positiv nytte.
- Tiltakene kan på den andre siden føre til kostnadsbesparinger i tjenestetilbudet som rammer kvaliteten på tjenestene og dermed brukerne, for eksempel gjennom dårligere fasiliteter/aktiviteter/mattilbud til brukerne. Dårligere kvalitet på tjenesten har en samfunnsøkonomisk kostnad.
- Økte arbeidskraftkostnader kan også føre til økt arbeidskraftproduktivitet både på grunn av effektivisering i virksomhetene og på grunn av at økt lønn gir økt motivasjon (i tråd med effektivitetslønnteorien til Shapiro og Stiglitz) og dermed til lavere sysselsetting i privat sektor. Slike effekter motvirkes imidlertid av at tiltakene vi ser på, fører til redusert arbeidstid for deler av arbeidsstokken, og at det dermed kreves flere sysselsatte for å utføre samme tjeneste.
- Tiltakene kan føre til at privat sektor i større grad ansetter personer med lavere kompetanse enn før for å forsøke å redusere lønnskostnadene, med mindre myndighetskrav er gode nok slik at det unngås. Økt bruk av ansatte med lavere kompetanse enn i nullalternativet er en samfunnsøkonomisk kostnad på grunn av antatt effekt på tjenestekvaliteten. I nullalternativet har vi i og for seg antatt uendret kompetansenivå, men vi har også argumentert for en risiko for fallende kompetansenivå. Ettersom vi mener det er rimelig å anta at et eventuelt fallende kompetansenivå i nullalternativet vil være sterkere enn denne tiltakseffekten, ser vi bort fra denne effekten i den videre vurderingen.
- På den andre siden kan kompetansen øke og arbeidstakerne bli mer erfarne over tid i privat sektor fordi avlønningen der er bedre enn i nullalternativet. Dette gir økt kvalitet på tjenestene som leveres.
- Mindre utskiftning av personell i privat sektor ettersom bedre lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår kan antas å bidra til at det blir mindre attraktivt å bytte jobb. Dette har en nytte både i form av økt kompetanse i ideelle og kommersielle institusjoner og som reduserte kostnader for arbeidsgivere i privat sektor som følge av reduserte ansettelseskostnader. Redusert gjennomstrømning og dermed mer stabil arbeidskraft kan også antas å øke kvaliteten på tjenesten.

- Tiltakene kan føre til økt konkurranse om arbeidskraften fordi det er mer attraktivt å jobbe i privat sektor når lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår bedres. Offentlig sektor kan dermed oppleve det som mer krevende å få tak i kompetent arbeidskraft. Alt annet likt vil dette føre til høyere lønn. Vi har valgt å se bort i fra denne effekten fordi den anses å være marginal.
- Tiltakene kan føre til mer bruk av konsulenter som ikke er omfattet av tariff og regulering, for å forsøke å redusere lønnskostnadene. Strengere myndighetskrav til institusjonene som sikrer at private virksomheter tar arbeidsgiveransvar for de som jobber i institusjonene, kan motvirke dette, men vil i så fall medføre økte administrasjonskostnader.
- Tiltakene fører med seg administrasjonskostnader og lignende ved utforming av lover, tarifforhandlinger, overgang til ny pensjonsavtale samt løpende kostnader tilknyttet administrasjon av nye pensjonsavtaler.

De ovenfor identifiserte effektene kan sammenfattes i følgende tre punkter:

- Kvaliteten på tjenesten. Her har vi to motstridende effekter: mer kompetent personell og mindre gjennomstrømning (positiv effekt) og kostnadsreduksjoner andre steder enn relatert til arbeidskraften (negativ effekt), og nettoeffekten kan være usikker. Vi går imidlertid ut fra at den første effekten vil ha størst betydning, fordi effekten på kompetanse antas å være både større og viktigere for tjenestekvaliteten.
- Økt produktivitet gjennom innovasjoner i organiseringen eller at ny teknologi tas i bruk
- Administrative kostnader

10.3 Tallfesting og verdsetting av effektene

I denne delen tallfester og beregner vi størrelsen på de effekter som er identifisert. Beregningene er basert på statistikk fra SSB og data innhentet i prosjektet. Se neste avsnitt for oversikt over datakilder. I neste avsnitt beskriver vi også tallfestingen og forutsetningene for de prissatte effektene. Summen av driftsutgiftene i ideelle og kommersielle barnevernsinstitusjoner i 2017 var 2090 millioner kroner (2147 millioner 2018-kroner). Denne summen kan være nyttig å ha i bakhodet som sammenligningsgrunnlag for de samfunnsøkonomiske kostnadene.

Forutsetninger for de prissatte effektene

Alle prissatte virkninger neddiskonteres med kalkulasjonsrenten. Kalkulasjonsrenten har til hensikt å dels speile samfunnets tidspreferanser (bedre med konsum i dag enn i morgen) og dels representere alternativkostnaden ved å binde kapital (avkastningskrav). Dette er en realrente. I tråd med anbefalingene i DFØ (2018) er den satt til 4 prosent.

I beregningene tas det ikke hensyn til at reallønnsvekst i analyseperioden kan føre til økte lønnskostnader. Begrunnelsen for dette er at det antas at de økte lønnskostnadene motsvares av økt effektivitet, slik at nettoeffekten av reallønnsveksten er null.

En nærliggende antakelse i analysene av tiltakspakke 2 og 3 ville være at fordelingen mellom statlige, ideelle og kommersielle aktører holder seg konstant over tid, fordi tiltakene forsøker å opprettholde det tredelte i tjenestetilbudet. Denne antakelsen er mer eller mindre korrekt i tråd med tiltakets måloppnåelse, det vil si at dersom det aktuelle tiltaket lykkes i å utjevne lønns-, arbeids- og pensjonsvilkårene, vil fordelingen mellom aktørene alt annet likt holde seg stabil. For enkelthets skyld antar

vi at fordelingen mellom aktørene ikke endres i analyseperioden i beregningen av prissatte effekter, men tar heller hensyn til dette kvalitativt og i sammenheng med vår vurdering av hvert enkelt tiltaks måloppnåelse.

Samtidig er den mest nærliggende antakelsen om aktivitetsnivået i barnevernsinstitusjonene i utgangspunktet at andelen oppholdsdager for barn gjennom året holder seg konstant som andel av barnebefolkningen (0–17 år), med andre ord at aktivitetsnivået relativt til den relevante delen av befolkningen holder seg stabil. Imidlertid har denne andelen sunket siden 2010, blant annet i tråd med vedtatt politikk om å hjelpe flere hjemme og bruke fosterhjem og beredskapshjem istedenfor institusjon. Dermed kan det tenkes at det blir mindre behov for barnevernsinstitusjoner framover også, dersom denne politikken fortsatt virker inn på endringer i aktivitetsnivået. Redusert behov for barnevernsinstitusjoner motvirkes av økte barnetall i analyseperioden. Ifølge SSBs nyeste befolkningsframskrivninger (juni 2018) faller barnebefolkningen (0–17 år) svakt fram til 2030, før den så vokser svakt. Nivået i 2059 ligger 6,3 prosent over nivået i 2018, altså dreier det seg om relativt små endringer og over lang tid.

For å forenkle analysen har vi valgt å anta at det ikke skjer noen endring i verken aktivitets- eller sysselsettingsnivået i barnevernsinstitusjonene i analyseperioden. Dersom antakelsen ikke holder, vil trolig de samfunnsøkonomiske kostnadene ved tiltakene bli noe lavere enn våre anslag fordi det er mindre sannsynlig at aktiviteten skal øke enn falle, med tanke på utviklingen i institusjonstiltak de siste årene. Vi har heller ikke grunn til å anta at denne utviklingen vil påvirkes av hvilke tiltak som gjennomføres, slik at den relative forskjellen mellom tiltakene ikke vil endres.

Økte arbeidskraftkostnader vil gi økte skatte- og avgiftsinntekter til det offentlige, både gjennom arbeidsgiveravgift og inntektsskatt. Dette er hensyntatt i beregningene og fratrukket skattefinansieringskostnadene ved tiltakene.⁸³ Ved beregning av arbeidsgiveravgift har vi benyttet en beregnet gjennomsnittssats for privat sektor i 2017 på 13,2 prosent.⁸⁴ Ved beregning av inntektsskatt har vi benyttet gjennomsnittlig skattesats for 2017 på 29,5 prosent.⁸⁵

Data for lønnskostnader fra 2017 er lønnsvekstjustert til 2018 med 2,9 prosent, som var gjennomsnittlig årslønnsvekst i privat sektor i 2018.⁸⁶

Økt ressursbruk i barnevernsinstitusjonene som følge av endringer i arbeidstidsbestemmelser er en samfunnsøkonomisk kostnad. Dette prissettes med lønnskostnad per avtalte årsverk eksklusive lange fravær ifølge regnskap for 2017. Lønnskostnadene inkluderer bruttolønn, pensjonskostnad og arbeidsgiveravgift. Når vi legger til grunn økt ressursbruk, innebærer dette kun økning i antall ansatte, ikke i arbeidstid, fordi arbeidstid strammes inn for en viss andel eksisterende ansatte. Dermed antar vi ikke at vareinnsats eller velferdskostnader øker.

Kostnadselementene er prissatt ved å benytte resultatene av beregninger gjort på data vi har innhentet i prosjektet. Datakildene er

⁸³ Skatte- og avgiftsinntekter av økt ressursbruk er ikke hensyntatt i beregningene av skattefinansieringskostnader fordi det anses som flytting av arbeidskraft fra andre deler av økonomien og derfor ikke genererer økt inntekt.

⁸⁴ I privat sektor var beregnet arbeidsgiveravgift 122 525 millioner kroner i 2017. Grunnlaget for arbeidsgiveravgiften i privat sektor samme år var 927 960. $122\,525 / 927\,960 = 0,132$. (<https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/agrl/aar>)

⁸⁵ Gjennomsnittlig personinntekt lønn var 433 000 i 2017. Gjennomsnittlig utlignet skatt var 127 900 samme år. $127\,900 / 433\,000 = 0,295$ (<https://www.ssb.no/selvangivelse>)

⁸⁶ https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/lonnansatt?fbclid=IwAR16elLBlO0BysfsV9SIjIjPmXw3f6P7CJUa_do3ShOVntOsarGpVjTDFuv

- offentlig tilgjengelig statistikk fra SSB
- data oversendt fra Bufdir om oppholdsdager, sysselsetting, arbeidstidsordninger og lønn for statsansatte i barnevernsinstitusjoner
- data oversendt fra kommersielle barnevernsinstitusjoner om arbeidstid og medlevertillegg
- data oversendt fra ideelle aktører om arbeidstid og gjennomsnittslønn
- litteratur der arbeidstidsordninger i statlige barnevernsinstitusjoner er kartlagt
- særavtaler og lønnstabeller for kommersielle og ideelle virksomheter oversendt fra Fellesorganisasjonen FO
- analyser av lønnsforskjeller i barnevernsinstitusjoner i vedlagt notat og kapittel 8.2
- analyser av pensjonsforskjeller kartlagt i kapittel 7

Pluss-minus-metoden for ikke-prissatte effekter

De ikke-prissatte effektene vurderes ved bruk av den såkalte pluss-minus-metoden. I pluss-minus-metoden vurderes de identifiserte virkningene først etter hvilken betydning de har, for samfunnet som helhet eller for berørte grupper, deretter omfanget av effekten, det vil si i hvor stor grad tiltaket påvirker aktuelt område. Dette sammenstilles så i en konsekvens, se tabell 10.1.

Tabell 10.1 Pluss-minus-metoden.

Betydning \ Omfang	Liten	Middels	Stor
Stort positivt	+ / ++	++ / +++	+++ / ++++
Middels positivt	0 / +	++	++ / +++
Lite positivt	0	0 / +	+ / ++
Intet	0	0	0
Lite negativt	0	0 / -	- / ---
Middels negativt	0 / -	--	-- / ---
Stort negativt	- / --	-- / ---	--- / ----

Tiltakspakke 1: Dialog – skjerming av ideelle og frivillige tilpasninger

I denne tiltakspakken vil de kommersielle aktørene enten bli erstattet med ideelle aktører, som (frivillig) forplikter seg til å følge en gitt tariffavtale, eller bli overtatt av staten. Vi legger her til grunn at AFP innføres i alle virksomhetene.

Vi har også lagt til grunn en viss overgang til statlig langtturnus i de ideelle institusjonene. I sum stammer økte arbeidskraftkostnader dermed fra

- økt sysselsetting som følge av bortfall av arbeidskraft når ansatte på medlevertur-nusen 3-7-4-7 går over til statlig langtturnus
- økt lønn til statlig lønnsnivå
- økt lønn for å kompensere for opprettholdelse av turnusordninger under ny tariffavtale som regulerer bedre lønnsvilkår
- økte pensjonskostnader som følge av bedre avtaler for mange og AFP for de som ikke har det i dag

Eksterne virkninger antas å være økt kompetanse og økt produktivitet, som diskutert i 10.2.5. Økt kompetanse vil føre til økt kvalitet i tjenesten. Det kan også antas at økte

kostnader for de ideelle aktørene fører til økt innovasjon eller økt produktivitet i tjenesten, som er en positiv effekt, om enn liten.

Samtidig medfører skjerming av ideelle relativt høye kostnader i forbindelse med virksomhetsoverdragelse av de kommersielle aktørene. Dette er en engangskostnad som er tatt med som en ikke-prissatt effekt i analysen og kalt «Administrasjonskostnader» i tabell 10.2.

Økt ressursbruk som følge av delvis overgang fra 3-7-4-7 til 2-7-2-7-3-7

Vi har lagt til grunn at om lag 20 prosent av de ansatte i (tidligere) kommersielle og ideelle institusjoner går fra å jobbe 3-7-4-7 til 2-7-2-7-3-7. En slik endring medfører redusert arbeidsinnsats fra dagens ansatte tilsvarende om lag 30 prosent nedgang i arbeidskraften, noe som gjør at de private institusjonene må ansette nye personer for å komme tilbake til samme nivå på samlet arbeidsinnsats som før turnusendringen.

Vi har i beregningene antatt at de ideelle aktørene ansetter ny arbeidskraft til de er tilbake på samme nivå på samlet arbeidsinnsats som før turnusendringen. Medleverturnus er ansett å ha positiv effekt på kvaliteten på tjenesten siden den innebærer sjeldnere bytte av personale enn ved for eksempel ordinær arbeidstid. Siden statlig langturnus også er en medleverturnus, har vi ikke antatt at denne endringen fører til en endring i kvaliteten på tjenesten.

Den samlede samfunnsøkonomiske kostnaden av at deler av arbeidsstokken i privat sektor går bort fra medleverturnus av typen 3-7-4-7, er lik lønnskostnadene det påfører arbeidsgiverne. I våre beregninger er kostnaden lik 1110 millioner 2018-kroner over 40 år fra og med 2020.

Økt skattefinansieringskostnad

Skattefinansieringskostnaden er den marginale kostnaden ved å hente inn en ekstra skattekrone, satt til 20 øre per krone. Tiltakspakken fører til økte arbeidskraftkostnader i ideelle barnevernsinstitusjoner (inkl. forhenværende kommersielle institusjoner). Utover den økte ressursbruken, som vist til over, er den samfunnsøkonomiske kostnaden av de økte arbeidskraftkostnaden lik skattefinansieringskostnaden av økte priser på tjenestene til ideelle barnevernsinstitusjoner. I våre beregninger er skattefinansieringskostnaden lik 720 millioner 2018-kroner over 40 år fra og med 2020.

Oppsummering

I tabell 10.2 oppsummerer vi nytten og kostnaden av tiltakspakke 1. «Betydning» viser hvorvidt forholdet har stor betydning, for eksempel har kompetanseeffekter stor betydning fordi barnevernsinstitusjoner er relativt arbeidskraftintensive, mens «Nytte (+) / kostnad (-)» viser den faktiske effekten av tiltaket.

Tabell 10.2 Tiltakspakke 1: Skjerming av ideelle. Oppsummering av samfunnsøkonomiske kostnader i forhold til nullalternativet. Millioner kroner.

Tiltakspakke 1			
Prissatte effekter			Nytte (+) / kostnad (-)
Skattefinansieringskostnad			-720
Økt ressursbruk			-1110
Ikke-prissatte effekter	Betydning	Omfang	
Økt kvalitet	Stor	Middels positivt	+++
Økt produktivitet	Stor	Lite positivt	+
Administrasjonskostnader	Middels	Middels negativt	--

Tiltakspakke 2: Regulering av lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår

Allmenngjøring av en tariffavtale eller lovkrav om en tariffavtale vil føre til økte arbeidskraftkostnader for de private virksomhetene som har lønns- og/eller arbeidsvilkår som er dårligere enn tariffavtalen som allmenngjøres eller kreves gjennom lov. Vi legger her til grunn at AFP innføres i alle virksomhetene.

Vi har også lagt til grunn en viss overgang til statlig langturnus i kommersielle og ideelle institusjoner. I sum stammer økte arbeidskraftkostnader dermed fra

- økt sysselsetting som følge av bortfall av arbeidskraft når ansatte på medlevertur-
turnusen 3-7-4-7 går over til statlig langturnus
- økt lønn til statlig lønnsnivå
- økt lønn for å kompensere for opprettholdelse av turnusordninger under ny tariff-
avtale som regulerer bedre lønnsvilkår
- økte pensjonskostnader som følge av bedre avtaler for mange og AFP for de som
ikke har det i dag

Dette er samme effekter som i tiltakspakke 1, og de samfunnsøkonomiske kostnadene er derfor de samme, se omtale i kapittel 10.3. Denne tiltakspakken inneholder to alternative måter å regulere lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår på: allmenngjøring eller lovkrav. I den samfunnsøkonomiske analysen har vi antatt at de to alternativene gir den samme effekten, fordi begge fører til etterlevelse av Virkes avtale.

Eksterne virkninger antas å være økt kompetanse og økt produktivitet, som diskutert i 10.2. Økt kompetanse vil føre til økt kvalitet i tjenesten. Samtidig medfører allmenngjøring eller lovkrav kostnader ved utforming av ordning/lov. Dette er tatt med som en ikke-prissatt effekt i analysen og kalt «Administrasjonskostnader» i tabell 10.3.

Oppsummering

I tabell 10.3 oppsummerer vi nytten og kostnaden av tiltaket. «Betydning» viser hvorvidt forholdet har stor betydning, for eksempel har kompetanseeffekter stor betydning fordi barnevernsinstitusjoner er relativt arbeidskraftintensive, mens «Nytte (+) / kostnad (-)» viser den faktiske effekten av tiltaket.

Tabell 10.3 Tiltakspakke 2: Regulering av lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår. Oppsummering av samfunnsøkonomiske kostnader i forhold til nullalternativet. Millioner kroner.

Tiltakspakke 2			
Prissatte effekter			Nytte (+) / kostnad (-)
Skattefinansieringskostnad			-720
Økt ressursbruk			-1110
Ikke-prissatte effekter	Betydning	Omfang	
Økt kvalitet	Stor	Middels positivt	+++
Økt produktivitet	Stor	Lite positivt	+
Administrasjonskostnader	Liten	Middels negativt	-

Tiltakspakke 3: Myndighetskrav i leveranseavtaler

Å innføre (strengere) myndighetskrav om lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår vil føre til økte arbeidskraftkostnader i privat sektor. Vi legger her til grunn at AFP innføres i alle virksomhetene.

Vi har også lagt til grunn en viss overgang til statlig langturnus i kommersielle og ideelle institusjoner. I sum stammer økte arbeidskraftkostnader dermed fra

- økt sysselsetting som følge av bortfall av arbeidskraft når ansatte på medlevertur-
turnusen 3-7-4-7 går over til statlig langturnus
- økt lønn til statlig lønnsnivå
- økt lønn for å kompensere for opprettholdelse av turnusordninger under ny tariff-
avtale som regulerer bedre lønnsvilkår
- økte pensjonskostnader som følge av bedre avtaler for mange og AFP for de som
ikke har det i dag

Dette er samme effekter som i tiltakspakke 1, og de samfunnsøkonomiske kostnadene er derfor de samme, se omtale i kapittel 10.3.

Eksterne virkninger antas å være økt kompetanse og økt produktivitet, som diskutert i «Identifiserte virkninger». Økt kompetanse vil føre til økt kvalitet i tjenesten.

Samtidig medfører skjerping av myndighetskrav administrasjonskostnader i form av tilsyn og kontroll av etterlevelse av krav. Dette er tatt med som en ikke-prissatt effekt i analysen og kalt «Administrasjonskostnader» i tabell 10.4.

Oppsummering

I tabell 10.4 oppsummerer vi nytten og kostnaden av tiltaket. «Betydning» viser hvorvidt forholdet har stor betydning, for eksempel har kompetanseeffekter stor betydning fordi barnevernsinstitusjoner er relativt arbeidskraftintensive, mens «Nytte (+) / kostnad (-)» viser den faktiske effekten av tiltaket.

Tabell 10.4 Tiltakspakke 3: Myndighetskrav i leveranseavtaler. Oppsummering av samfunnsøkonomiske kostnader i forhold til nullalternativet. Millioner kroner.

Tiltakspakke 3			
Prissatte effekter			Nytte (+) / kostnad (-)
Skattefinansieringskostnad			-720
Økt ressursbruk			-1110
Ikke-prissatte effekter	Betydning	Omfang	
Økt kvalitet	Stor	Middels positivt	+++
Økt produktivitet	Stor	Lite positivt	+
Administrasjonskostnader	Liten	Middels negativt	-

10.4 Vurdering av usikkerheter

Utfall av forhandlinger mellom partene ved alle tiltakene, enten gjennom lokale forhandlinger om særavtaler eller gjennom sentrale forhandlinger om tariffavtaler, utgjør en stor usikkerhet. Utfallene av slike forhandlinger kan gi både større og mindre utslag i arbeidskraftkostnader enn det vi har forutsatt i våre analyser.

Særlig usikkert og utslagsgivende for kostnadene ved tiltakene er utfallet for arbeidstidsbestemmelsene i institusjonene når man eventuelt innsnevrer eller fjerner medleverforskriften, allmenngjør, stiller lovkrav eller myndighetskrav. Arbeidstids-

forskjellene, og dermed ressursbruksforskjellene, er store ved valget mellom for eksempel statlig langturnus og medlevertturnus av typen 3-7-4-7. Utfallet av forhandlinger om arbeidstidsbestemmelser er derfor svært viktig for størrelsen på den samfunnsøkonomiske kostnaden av økt ressursbruk som følge av tiltakene.

Medlevertturnus anses å være positivt for tjenestekvaliteten i barnevernsinstitusjonene fordi den gir tid til både å bygge relasjoner og stå i og løse konflikter uten personellutskiftning, og den gir dermed god kontinuitet i arbeidet. Dersom utfallet av forhandlinger mellom arbeidsgivere og arbeidstakerorganisasjoner leder til mindre bruk av medlevertturnus, kan det derfor ha negativ effekt på kvaliteten i tjenesten. Ivaretagelse av tjenestekvaliteten er svært viktig i barnevernet siden barna ikke har mulighet til å velge mellom tjenestetilbydere. I den samfunnsøkonomiske analysen utgjør utfallet av forhandlinger derfor en usikkerhet også for tjenestekvaliteten.

10.5 Fordelingseffekter

Tiltakene vil gi bedre lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår for arbeidstakerne i ideelle og kommersielle barnevernsinstitusjoner. Altså kommer tiltakene først og fremst til gode for ansatte i privat sektor.

Samtidig vurderer vi det slik at denne typen tiltak vil, gjennom økt kompetanse og mindre utskiftning av personell, gi eksterne virkninger i form av økt kvalitet på tjenestene i privat sektor (jf. drøftingen i 10.2). Økt tjenestekvalitet kommer barna til gode.

Tiltakene kan tenkes å ha effekter på den øvrige virksomheten til de kommersielle og ideelle foretakene. Mange av foretakene driver et mangfoldig tjenestetilbud, både innenfor barnevernstjenester og andre helse- og omsorgstjenester som brukerstyrt personlig assistanse (BPA). Etterlevelse av offentlig regulering (dvs. tiltakene) vil medføre at de som ikke arbeider med barnevernsinstitusjonsvirksomheten i foretakene, også vil måtte ha samme lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår som de i barnevernsinstitusjonene, med mindre foretakene omorganiserer slik at barnevernsinstitusjonene skilles ut i egne selskaper (i den grad dette ikke er tilfellet i dag).

Økte arbeidskraftkostnader vil gi utslag i prisen som offentlig sektor må betale for institusjonsplasser i framtiden. Ved økt prisdifferensiering og kommunal valgfrihet vil altså utgiftsøkningen som følge av tiltakene falle på kommunene, med tilsvarende økning i inntekter for Bufetat. Dette medfører behov for kompensasjon av merutgifter for kommunene. Slik kompensasjon kan gjennomføres i tråd med praksisen som foreslås i Prop. 73 L (2016-2017).

Bruttoeffekten på offentlige utgifter vil være 4,6 milliarder 2018-kroner over analyseperioden på 40 år i alle tiltakspakkene. Samlet økning i skatter og avgifter som følge av økt arbeidsgiveravgift (som følge av økte pensjonskostnader og økt lønn) og økt inntektsskatt (som følge av økt lønn) er 1 milliard 2018-kroner. Nettoeffekten på offentlige utgifter blir dermed 3,6 milliarder 2018-kroner.

10.6 Oppsummering og konklusjoner

I denne delen spesifiserer vi hvilket tiltak vi anbefaler basert på den samfunnsøkonomiske analysen. I vår konklusjon tar vi også ta hensyn til fordelingseffekter og nivået på usikkerhetene i beregningene.

Et generelt poeng når det gjelder regulering, er at det er ønskelig med høyest mulig treffsikkerhet i reguleringen. For eksempel kan det være enklere å endre krav i anskaffelser enn å vedta ny lov fordi det er høyere kostnader ved sistnevnte. Uansett tiltak vil det kreve tilsyn og kontroll av institusjonene for å sørge for at krav innfris.

Både kostnads- og nyttemessig er det lite som skiller tiltakspakkene fra hverandre, siden de i hovedsak består av relativt like tiltak. Imidlertid vurderer vi det slik at tiltakspakke 1 er minst gunstig, som følge av kraftig inngrep i privat næringsliv og usikkerheter tilknyttet hvor enkelt virksomhetsoverdragelser kan skje, juridisk, økonomisk og med tanke på kvaliteten på tjenestene som skal utføres i overgangsperioden. I tillegg kan det tenkes at tiltakspakke 1 vil ha negative effekter på konkurranse, både lokalt og nasjonalt, når eksisterende ideelle organisasjoner vil overta driften av kommersielle barnevernsinstitusjoner.

Tiltakspakke 2 og 3 vurderes som mest gunstig. Tiltakspakke 3 har den fordelen at den er mest fleksibel, siden den ikke medfører noen lovendringer eller lignende, men kun endringer i hvordan offentlige anskaffelser gjennomføres. Samtidig kan det være en høyere risiko for at kravene ikke etterleveres, hvis de private aktørene anser risikoen for å «bli tatt» som lavere ved offentlige anskaffelser enn ved en lovregulering. Risikoen kan være lavere både på grunn av at sannsynligheten for å bli utsatt for kontroll eller tilsyn kan være lavere, og fordi konsekvensen kan være mindre (man kan miste kontrakten, men blir ikke tiltalt for lovbrudd). Hvorvidt det er tiltakspakke 2 eller 3 som vurderes som mest gunstig, avhenger dermed av hvordan man verdsetter henholdsvis fleksibilitet og risiko for manglende etterlevelse.

Målene med tiltakene er å utjevne konkurransevilkårene ved å innføre likere lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår på institusjonsmarkedet for å kunne gjennomføre reformen om økt kommunal valgfrihet og full prisdifferensiering av institusjonsplasser. I hvilken grad medfører tiltakspakkene måloppnåelse?

Når det gjelder lønns- og pensjonsvilkår, treffer tiltakene godt gjennom å allmenngjøre / stille lovkrav eller myndighetskrav om Virkes tariffavtale, med forbehold om usikkerheten rundt AFP som er diskutert i kapittel 9. Virkes tariffavtale (paragraf 26) regulerer lønns- og arbeidsvilkår hovedsakelig likt med den statlige tariffavtalen. I tillegg regulerer avtalen pensjon.

Samtidig kan virksomheter, både i dag og i framtiden, inngå særavtaler som gjør det mulig å ha andre arbeidstidsbestemmelser enn det som framgår av arbeidsmiljøloven eller sentral tariffavtale/overenskomst. Dermed er det vanskelig å regulere arbeidstid og oppnå fullstendig like rammebetingelser. Hvorvidt arbeidsgivere vil ønske å opprettholde dagens arbeidstidsbestemmelser når tiltakene vi har sett på i dette kapitlet, gjennomføres, er uvisst og utgjør en stor usikkerhet i den samfunnsøkonomiske analysen. Vi kan dermed ikke være sikre på måloppnåelsen når det gjelder utjevning av konkurransefordelen ved dagens arbeidstidsbestemmelser i kommersielle og ideelle institusjoner.

Oppsummert vil dermed tiltakene ikke føre til helt like lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår siden arbeidstidsbestemmelsene mest sannsynlig vil fortsette å variere, med høyere gjennomsnittlig arbeidstid i kommersielle og ideelle institusjoner enn i statlige institusjoner. Dette tilsier at kommersielle og ideelle aktører fortsatt vil ha et konkurransefortrinn når det gjelder arbeidsvilkår.

Samtidig kan det være faglige forskjeller mellom eierformene også, noe som vil påvirke konkurransevilkårene. Effekter på konkurransen av faglige forskjeller vil mest sannsynlig ha varierende utslag geografisk, ettersom hver enkelt kommune har et begrenset utvalg av institusjoner å velge mellom. Når den kommunale barnevernstjenesten skal velge plassering, dersom økt kommunal valgfrihet innføres, skal de fatte en beslutning på faglig grunnlag, ikke bare på økonomisk grunnlag. Slike vurderinger kan tenkes å telle i favør av én av de tre eiertypene. Vi har imidlertid ikke gått nærmere inn på faglige eller kvalitetsmessige forskjeller mellom institusjonene.

I den samfunnsøkonomiske analysen har vi ikke lagt til grunn innføring av tiltak som begrenser mulighetene til konsulentbruk i de kommersielle og ideelle institusjonene. Et slikt tiltak framstår som fornuftig i den grad private aktører kan gjøre kostnadsbesparelser ved å hyre konsulenter når de ansatte får bedre lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår, og dermed undergrave måloppnåelsen til tiltakene.

Tiltakspakke 2 og 3 er ventet å bidra til at det fortsatt vil være tre typer tilbydere av barnevernstjenester, også etter at man har åpnet opp for kommunal valgfrihet og full prisdifferensiering. Gitt at en slik tredeling er viktig for et godt fungerende barnevern, og dermed en begrunnelse for ønsket om likeverdige lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår, bidrar disse tiltakspakkene til at dette målet nås. I tiltakspakke 1 faller en av disse tilbyderne ut, det vil si de kommersielle, hvilket kan ha noen uheldige effekter i dette perspektivet.

Selv om vi har anbefalt å gjennomføre tilsvarende tiltak for omsorgssentre for enslige mindreårige som for barnevernsinstitusjoner, har vi ikke inkludert omsorgssentre i den samfunnsøkonomiske analysen. Omsorgssentrene er ikke hensyntatt fordi det i dag ikke er noen oppholdsdøgn i verken kommersielle eller ideelle omsorgssentre. Aktiviteten i privat sektor varierer i stor grad med tilkomsten av flyktninger og asylsøkere til Norge. Det er derfor uklart hva man kan forutsette av aktivitet i slike sentre framover. Anbefalingen er begrunnet i vi observerer tilsvarende forskjeller i lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår i omsorgssentre som i barnevernsinstitusjoner.

Referanser

- Anheier, H. K. (2005). *Nonprofit Organizations: Theory, management, policy*. Routledge.
- Backe-Hansen, E., Bakketeig, E., Gautun, H. & Grønningsæter, A.B. (2011). *Institusjonsplassering – siste utvei? Betydningen av barnevernreformen fra 2004 for institusjonstilbudet*. NOVA-rapport 21/2011. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Blundell, R., Dearden, L., Meghir, C. & Sianesi, B. (1999). Human Capital Investment: The Returns from Education and Training to the Individual, the Firm and the Economy. *Fiscal Studies*.
- Bogen, H. & Grønningsæter, A. B. (2014). *Kommuners kjøp av private tjenester – eksempler fra barnevern og andre velferdsområder*. Fafo-rapport 2014:40.
- Bufetat (2015). *Avvikende arbeidstidsordninger i Bufetat*.
- Dellgran, P. & Höjer, S. (2005). Privatisation as professionalisation? Attitudes, motives and achievements among Swedish social workers. *European Journal of Social Work*, 8, 39-62.
- Direktoratet for økonomistyring (2018). *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*.
- Eggen, F. W. & Walbækken, M. M. (2018). *Finansieringsmodellen for Oslo kommune*. Samfunnsøkonomisk analyse AS.
- Ekhaugen, T. & Rasmussen, I. (2015). *Barnevernet - et utfordrende samliv mellom stat og kommune*. Vista Analyse 2015/51.
- Ekhaugen, T. & Rasmussen, I. (2016). *Bruken av private aktører i barnevernet – ansvar på avveie?* Vista Analyse Rapport 2016/19.
- Ekhaugen, T., Rasmussen, I. & Homleid, T. (2017). *Klokere vern av de aller minste*. Vista Analyse Rapport 2016/46.
- Eldring, L. & Alsos, K. (2012). *Lovfestet minstelønn: Norden og Europa*. Fafo-rapport 2012:07.
- Erlandsson, S., Storm, P., Stranz, A., Szebehely, M. & Trydegård, G.-B. (2013). Marketising trends in Swedish eldercare: competition, choice and calls for stricter regulation. I G. Meagher & M. Szebehely (red.), *Marketisation in Nordic eldercare: a research report on legislation, oversight, extent and consequences*. Stockholm: Department of Social Work, Stockholm University.
- Hartman, L. (2011a). Innledning. I L. Hartman (red.), *Konkurransens konsekvenser*. Stockholm: SNS Förlag.
- Hartman, L. (red.) (2011b). *Konkurransens konsekvenser*. Stockholm: SNS Förlag.
- Hartman, L. (2011c). Slutsatser. I L. Hartman (red.), *Konkurransens konsekvenser*. Stockholm: SNS Förlag.
- Höjer, S. & Forkby, T. (2011). Care for Sale: The Influence of New Public Management in Child Protection in Sweden. *British Journal of Social Work*, 93-110.
- Meagher, G., Lundström, T., Sallnäs, M. & Wiklund, S. (2016). Big Business in a Thin Market: Understanding the Privatization of Residential Care for Children and Youth in Sweden. *Social Policy & Administration*, 50, 805-823.
- Nergaard, K., Nesheim, T., Alsos, K., Berge, Ø., Trygstad, S. & Ødegård, A. M. (2011). *Utleie av arbeidskraft 2011*. Fafo-rapport 2011:33
- NOU 2016: 1. *Arbeidstidsutvalget – Regulering av arbeidstidvern og fleksibilitet*. Arbeids- og sosialdepartementet.
- NOU 2016: 12. *Ideell opprydding – Statlig dekning av ideelle organisasjoners historiske pensjonskostnader*. Kulturdepartementet.
- Olberg, D. & Pettersen, K.-S. (2015). *Arbeidstid i barneverninstitusjonene Praktisering og regulering*. Fafo-rapport 2015:01.

- Oslo Economics (2016). *Alternative organisatoriske løsninger for statlige barnevernsinstitusjoner*. OE-rapport 2016-41.
- Oslo Economics, Actecan & AFI (2014). *Konkurransesutsetting av offentlige tjenester. Sluttrapport*. OE 2014-11.
- Petersen, O. H., Hjelmar, U. & Vrangbæk, K. (2018). Is Contracting out of Public Services still the Great Panacea? A Systematic Review of Studies on Economic and Quality Effects from 2000 to 2014. *Social Policy & Administration*, 52, 130-157.
- Pettersen, K.-S. & Olberg, D. (2006). *Arbeidstid i barneverninstitusjonene og behandlingstiltaket MST*. NOVA Rapport 8/06.
- Prop. 73 L (2016-2017). *Endringer i barnevernloven (barnevernsreform)*.
- Rasmussen, I., Ekhaugen, T., Dyb, V. A. & Viblemo, T. E. (2016). *En fosterhjemsregulering som fremmer konkurranse til barnas beste*. Vista Analyse 2016/47.
- Salamon, L. M. (1987). Of Market Failure, voluntary failure, and third-party government: Toward a theory of government-nonprofit relations in the modern welfare state. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 16(1-2): 29-49.
- Salamon, L. M. & Toepler, S. (2015). Government-Nonprofit Cooperation: Anomaly or Necessity? *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 26(6), 2155-2177.
- Sallnäs, M. (2005). Vårdmarknad med svårigheter - om privata aktörer inom institutionsvården för barn och ungdomar. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 226-245.
- Seip, A.-L. (1994). *Veiene til velferdsstaten: norsk sosialpolitikk 1920-75*. Gyldendal.
- Sivesind, K. H. (2018). Forholdet mellom offentlige, kommersielle og ideelle velferdsleverandører i skandinaviske velferdsstater. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 21, 69-76.
- Sivesind, K. H., Trætteberg, H. S. & Saglie, J. (2017). The Future of the Scandinavian Welfare Model: User Choice, Parallel Governance Systems, and Active Citizenship. I K. H. Sivesind & J. Saglie (red.), *Promoting Active Citizenship 2017*.
- Stokke, T. Aa. (2010). Allmenngjøring i Europa. I T. Aa. Stokke (red.), *Allmenngjøring i EU og Norge*. Fafo-rapport 2010:14.
- Szebehely, M. (2011). Insatser för äldre och funktionshindrade i privat regi. I L. Hartman (red.), *Konkurrensens konsekvenser: Vad händer med svensk välfärd?* Stockholm: SNS Förlag.
- Toresen, G. (2015). *Hjelpetiltak i kommunene*. KS.
- Van den Heuvel, A. (2018). *Minstelønn - reguleringsformer og samspill i arbeidsretten*.
- Wiklund, S. (2011). Individ- og familjeomsorgens välfärdstjänster. L. Hartman (red.), *Konkurrensens konsekvenser. Andra upplagan*. Stockholm: SNS Förlag.

Vedlegg 1 Lønn og lønnsforskjeller innen barnevern

Dette arbeidsnotatet inngår som en del av prosjektet «Lønn og lønnsforskjeller – etter finanskrisa 2008», som Fafo utfører på vegne av LO. Et delprosjekt er å studere lønnsutvikling, hvor vi i dette arbeidsnotatet ser nærmere på utviklingen innenfor barnevernsvirksomheter. Notatet er skrevet av Bård Jordfald.

Dataanalysene er i sin helhet basert på lønnsstatistikk som Statistisk sentralbyrå har stilt til rådighet for Fafo. Innsamling og tilrettelegging av disse dataene har blitt gjennomført av Statistisk sentralbyrå, men SSB er verken ansvarlige for analysene eller de tolkninger som er gjort her.

I lønnsstatistikken var det noe forskjellige innrapporteringsrutiner for offentlige og private virksomheter. Offentlige virksomheter rapporterte inn stillingsprosent, mens private virksomheter rapporterte inn avtalt arbeidstid per måned. Ettersom mange jobber deltid, må det utarbeides en timelønnsats for komparasjon. Følgende forutsetninger er lagt til grunn:

- Avtalt arbeidstid per uke i privat sektor*4,333 uker = avtalt arbeidstid per mnd. 37,5 timer avtalt tid per uke vil gi en månedlig arbeidstid på 162,5 timer.
- Offentlig sektor opererer med stillingsprosent. Ved 100 prosent stilling legges det til grunn 162,5 timer avtalt per mnd. Ved lavere stillingsprosent korrigeres det i forhold til arbeidede timer, for utarbeiding av timelønn.

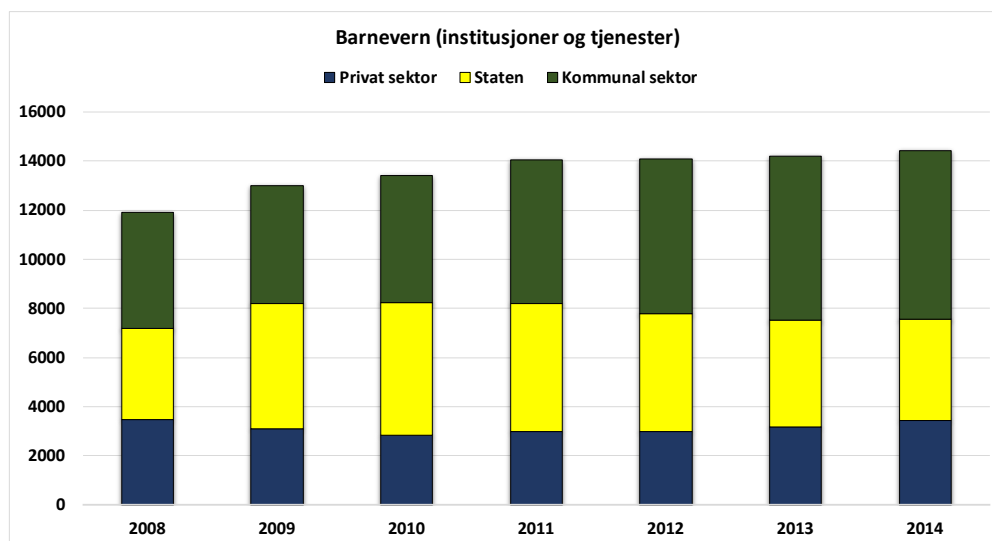
Dessverre finnes det ikke muligheter i den underliggende lønnsstatistikken å kontrollere for skift/turnusarbeid og eventuelt redusert ukentlig arbeidstid for dette. Der som omfanget av skift/turnus er *likt fordelt mellom offentlig og privat sektor*, vil en eventuell feil også være lik i sektoren (alle har fått beregnet ut fra 162,5 timers mnd). Timelønnsnivå vil derimot kunne være for lavt både i offentlig og privat sektor. Det legges til grunn to lønnsbegrep for analysene:

- 1 **Fast lønn.** Avtalt lønn er den faktisk utbetalte lønnen ved tellingstidspunktet, og den blir ofte betegnet som regulativlønn eller fast grunnlønn. Kvalifikasjonstillegg/kompetansetillegg og andre faste personlige tillegg skal inkluderes i fast lønn.
- 2 **Brutto lønn** (som inkluderer alle variable tillegg og eventuelle bonuser). Uregelmessige tillegg omfatter blant annet tillegg for ubekvem arbeidstid, utkallingstillegg, skifttillegg, smusstillegg, offshoret tillegg og andre tillegg som kommer uregelmessig. Brutto lønn omfatter derimot ikke eventuell betaling for overtid.

1. Barnevernsvirksomheter

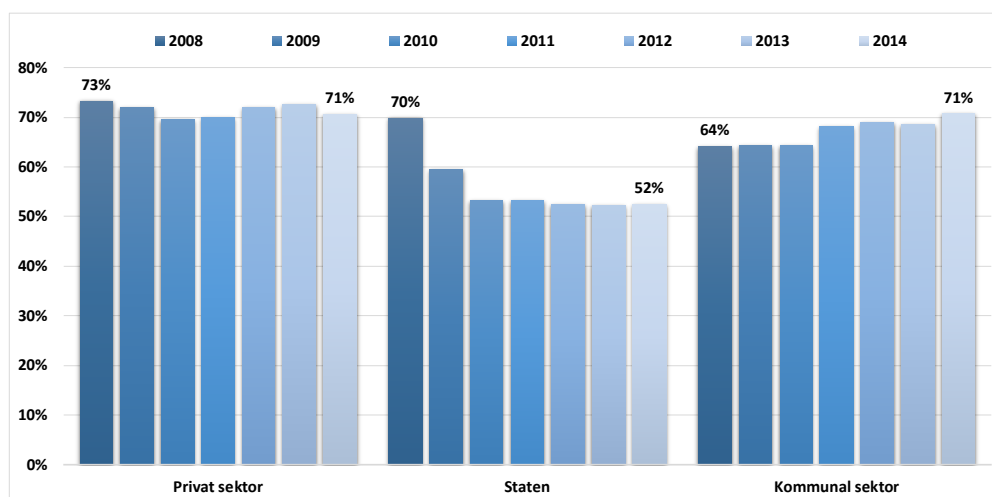
Med barnevern forstås virksomheter som driver sin virksomhet innenfor næringskodene 87.901 Institusjoner innen barne- og ungdomsvern eller 88.991 Barnevernstjenester. Figur V1.1 viser utviklingen i antall lønnstakere fra perioden 2008 til 2014, og hvordan disse er fordelt etter sektor.

Figur V1.1 Lønnstakere innen Barnevern (Nace 87.901 og 88.991) Antall etter sektor. 2008-2014.



Det er en økning i antall personer som jobber i barnevernsvirksomheter, fra 11 900 i 2008 til 14 400 personer i 2014 (21 prosent for perioden samlet). I 2008 var 29 prosent av lønnstakerne i privat sektor, mens privat sektor utgjorde 24 prosent i 2014. Tilsvarende andel for statlig sektor går fra 31 prosent i 2008 til 29 prosent i 2014. Mens relativ andel går ned i privat og statlig sektor, øker den i kommunal sektor. I 2008 utgjorde de kommunalt ansatte 40 prosent, mot 48 prosent i 2014. Videre er det forskjell i arbeidstilknytning mellom sektorene. Andeler som jobber heltid i samme periode er vist i figur V1.2 under.

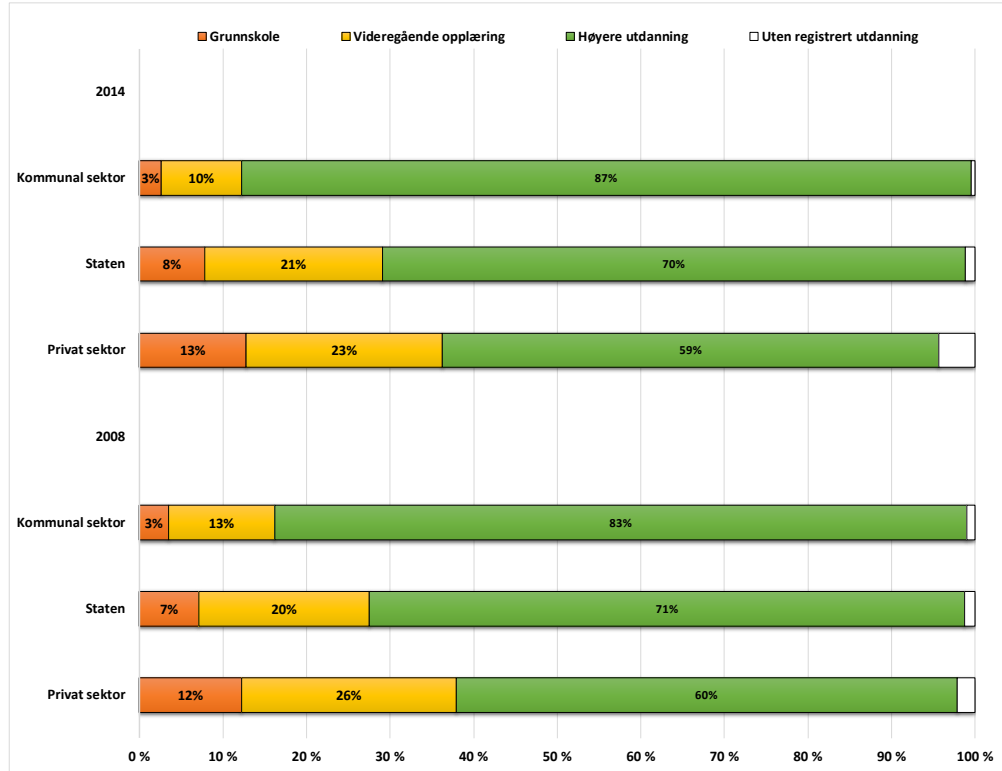
Figur V1.2 Lønnstakere i Barnevern (Nace 87.901 og 88.991) – Andel heltid etter sektor. 2008-2014.



For det første er heltidsandelen høyere i privat enn i offentlig sektor (stat og kommune). 70–73 prosent av arbeidstakerne er registrert med heltidsansatte i perioden. Mens heltidsandelen er stabil i privat sektor, faller den kraftig i staten fra 2008–2009. Årsaken til det kan være strukturelle endringer knyttet til BUF-etat (kontroll). Uansett viser det seg at for de siste fem år av perioden, legger heltidsandelen blant de statlige ansatte seg rett over 50 prosent. I kommunal sektor derimot er det en økning i andelen som jobber heltid, fra 64 prosent i 2008 opp til 71 prosent i 2014. Som for

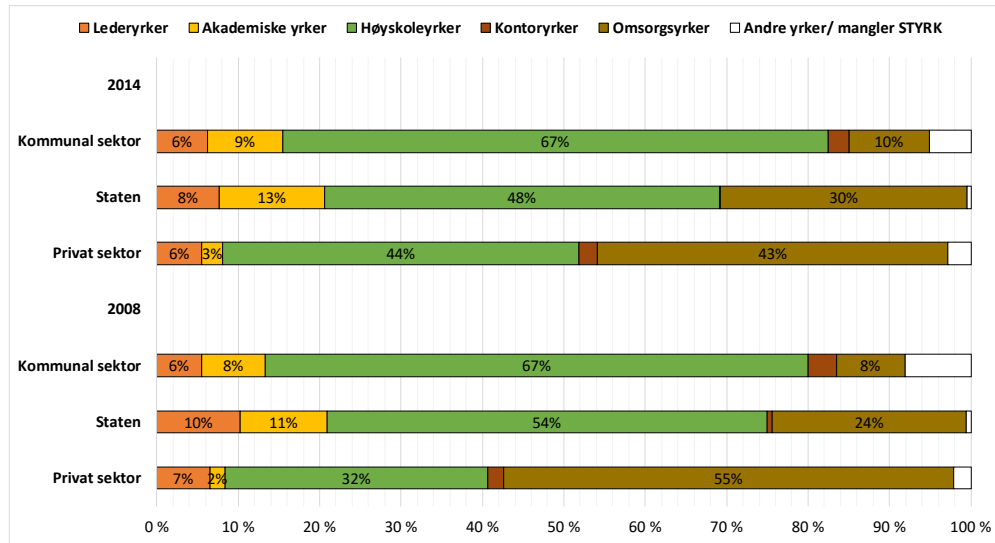
arbeidstilknnytning er det sektorforskjeller etter registrert utdanningsnivå (BU_NUS2000). Figur V1.3 under viser hvordan dette varierer mellom sektorene og endringen fra 2008 fram til 2014.

Figur V1.3 Lønnstakere i Barnevern (Nace 87.901 og 88.991) - etter utdanningsnivå og sektor. 2008 og 2014.



I det store bildet domineres arbeidsstokken av personer som er registrert med høyere utdanning, men det er forskjell mellom sektorene. I privat og statlig sektor er andelen stabile. Seks av ti i privat sektor har høyere utdanning, både i 2008 og i 2014. Tilsvarende ser man av figur V1.3 at syv av ti i staten var registrert med høyere utdanning, både i 2008 og i 2014. Den høyeste andelen som var registrert med høyere utdanning var å finne i kommunal sektor, og andelen øker fra 83 prosent i 2008 til 87 prosent i 2014. Grovt sett var ni av ti ansatte i kommunale barnevernsvirksomheter registrert med høyere utdanning i slutten av perioden. Figur V1.4 under viser likheter og forskjeller mellom sektorene etter standard for yrkesklassifisering (STYRK98).

Figur V1.4 Lønnstakere i Barnevern (Nace 87.901 og 88.991) - etter yrkesklassifisering (STYRK98) og sektor. 2008 og 2014.



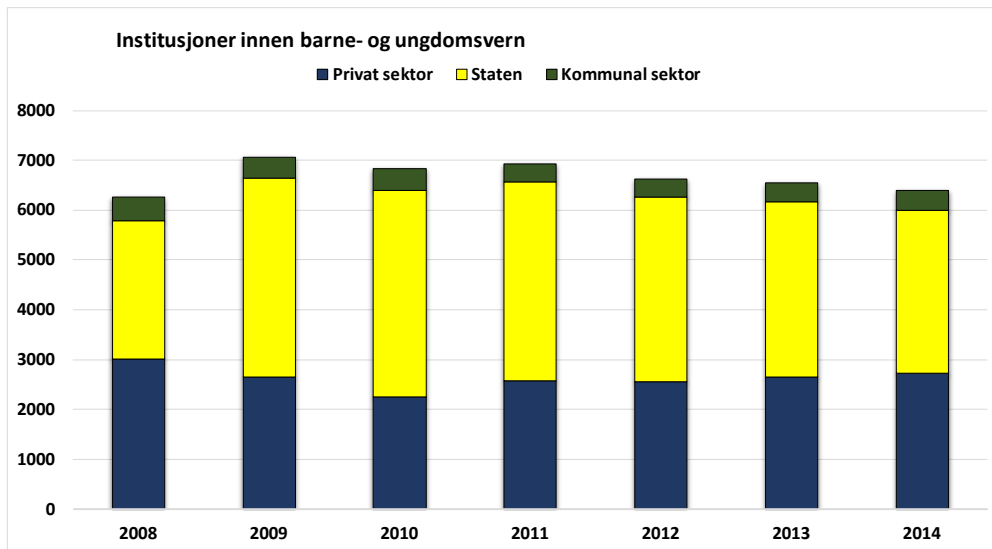
Sett i lys av STYRK98-kodene, er høyskoleyrkene den største yrkesgruppa, men det er forskjeller mellom sektorene. Andelen som har blitt klassifisert innenfor omsorgsykker (STYRK98=5) er betydelig høyere i privat enn i offentlig sektor. Videre er andelen som er klassifisert innenfor akademiske yrker (STYRK98=2) og høyskoleyrker (STYRK98=3) høyere i offentlig sektor enn i privat sektor. De som er blitt klassifisert med akademiske yrker, er primært å finne i offentlig sektor, og særlig i staten. I staten utgjorde akademiske yrker 13 prosent av lønnsforholdene. Videre er det verd å merke seg etter STYRK98-klassifiseringen at yrkessammensetningen var mer ulik i 2008 enn i 2014. Andel i høyskoleyrker øker i privat sektor, mens andelen i omsorgsykker går ned. Ut fra yrkeskodene ligner privat sektor mer på offentlig sektor i 2014, enn i 2008. Samlet sett er bakgrunnsbildet for barnevernsvirksomhet dette:

- **Kommunal sektor** er den delen som har sterkest økning i antall ansatte. En økende andel jobber heltid. De kommunale barnevernsvirksomhetene har også den høyeste andelen med høyere utdanning, og den er økende i motsetning til i stat og privat sektor.
- **Staten** har en relativ nedgang i antall ansatte, og er det området hvor flest arbeider deltid. Andelen med registrert høyere utdanning er høy – og stabil. Staten har også det høyeste innslaget av arbeidstakere som er klassifisert i akademiske yrker.
- **Privat sektor** har en relativ nedgang i antall ansatte, og er det området hvor flest arbeider heltid. Har den laveste andelen av arbeidsstokken som var registrert med høyere utdanning. Sett i lys av yrkesstruktur, er det langt flere kategorisert med omsorgsykker i privat sektor enn i offentlig sektor. Derimot ser det ut til at yrkessammensetningen i 2014 er mer lik den som var i offentlig sektor enn i 2008.

2. Barnevernsinstitusjoner

Omtrent halvparten av barnevernsvirksomhetene var klassifisert som institusjoner innen barne- og ungdomsvern (NACE 87.901) og omfatter alle døgninstitusjoner innen barne- og ungdomsvern. Som figur V1.5 under viser, er antall ansatte her relativt stabilt. Fra 6250 personer i 2008 til 6400 personer i 2014.

Figur V1.5 Lønnstakere i institusjoner innen barne- og ungdomsvern (Nace 87.901). 2008-2014. Etter sektor. 2008-2014.

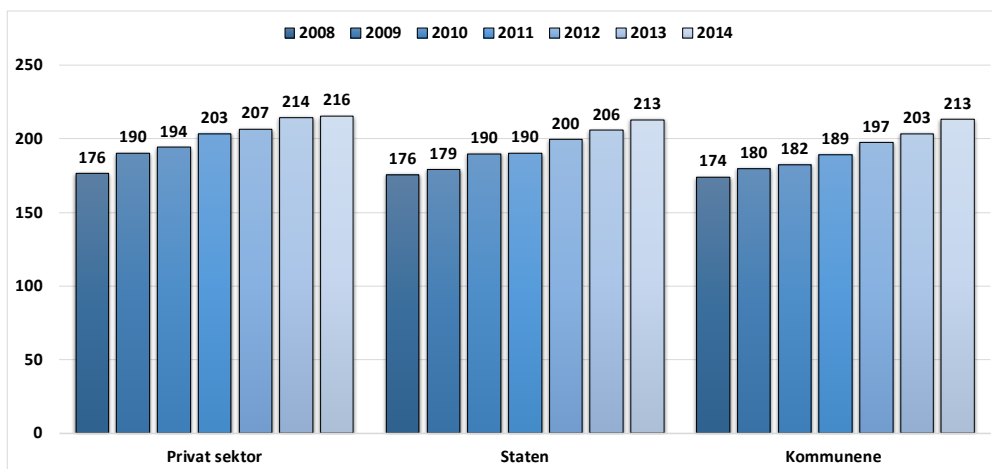


Mens kommunal sektor var den som økte for barnevernsvirksomheter totalt, er det lavt innslag av lønnstakere i kommunal sektor (kommunal andel utgjør 5–7 prosent). I all hovedsak er det enten statlige eller private aktører som driver denne type tjenester. Her har det også vært et skift, hvor privat sektor var størst i begynnelsen av perioden (48 prosent i 2008). Derimot utgjorde de private lønnstakerne 43 prosent i 2014. Den statlige andelen går fra 44 til 51 prosent av arbeidsforholdene fra 2008 til 2014.

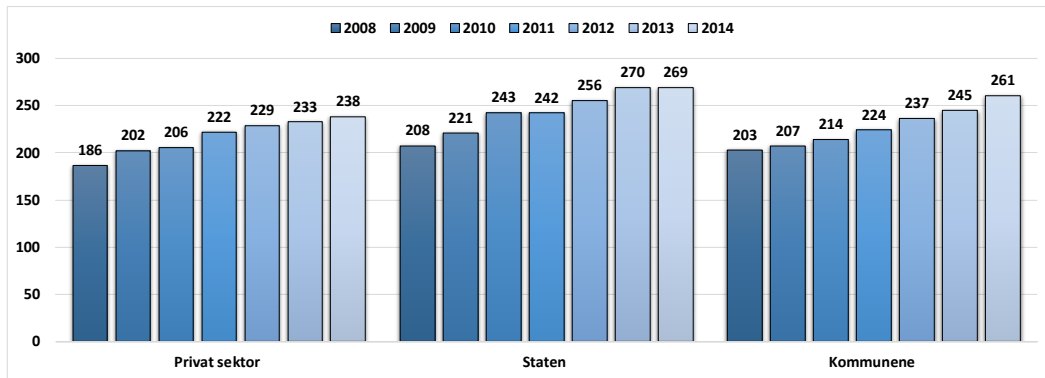
2.1 Lønnskomparasjoner

Det er for samtlige arbeidstakere innenfor NACE 87.901 gjennomført analyser på fast lønn og bruttolønn, som beskrevet innledningsvis. Dette er vist i figurene V1.6–V1.8 under.

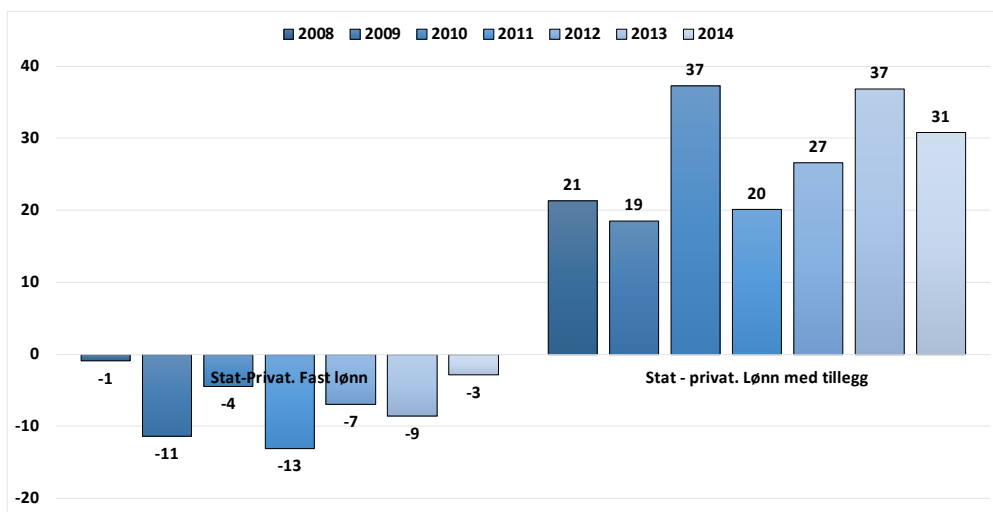
Figur V1.6 Timelønn – uten variable tillegg. Gjennomsnitt 2008-2014. Alle etter sektor.



Figur V1.7 Timelønn – inkludert variable tillegg. Gjennomsnitt 2008-2014. Alle etter sektor.



Figur V1.8 Differanse mellom timelønn uten tillegg og timelønn med tillegg. Stat og privat 2008-2014.



Legger man fastlønn til grunn for komparasjon, ser man av figur V1.6 at privat sektor er svakt lønnsledende. Forskjellene mellom sektorene er dog ikke store. Derimot når man inkluderer variable tillegg, endres bildet (se figur V1.7), da blir offentlig sektor lønnsledende. Figur V1.8 viser forskjellene mellom de to største sektorene; privat og stat. I snitt for hele perioden ligger den statlige fastlønna 7 kroner under i timen, men med tilleggene ligger den statlige lønna i snitt 27 kroner over de private. På årsbasis vil dette si drøyt 52 000 kroner.

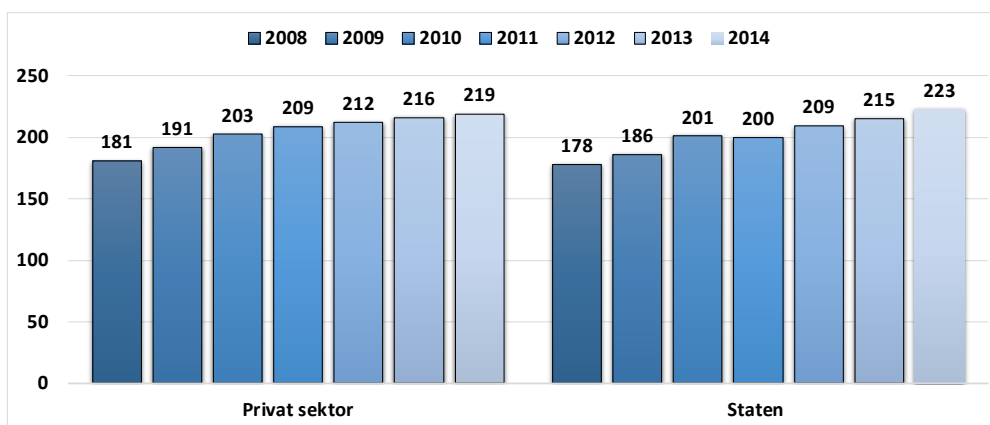
2.2 Lønnskomperasjoner etter yrker

Innledningsvis viste det seg å være strukturelle forskjeller mellom de ulike sektorene. Derfor er det foretatt separate analyser for de to største yrkesgruppene: høyskoleyrker og omsorgsykker. Komparasjonen er kun tatt for disse to yrkesgruppene, og i stat og privat sektor. Leder, akademiske og andre yrker er utelatt, og det samme gjelder for hele kommunal sektor. I de neste avsnittene sammenliknes høyskoleyrker i stat med høyskoleyrker i privat sektor, og tilsvarende for omsorgsyrkene.

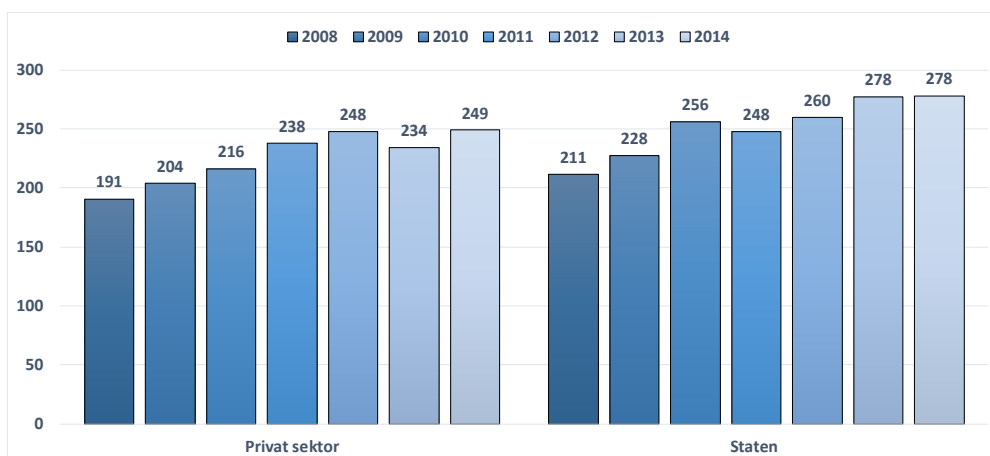
Høyskoleyrker

Figur V1.9 til V1.11 viser utviklingen fra 2008 til 2014 etter sektor for høyskoleyrkene.

Figur V1.9 Timelønn – uten variable tillegg. Gjennomsnitt 2008-2014. Høyskoleyrker (STYRK98=3). Stat og privat.



Figur V1.10 Timelønn – med variable tillegg. Gjennomsnitt 2008-2014. Høyskoleyrker (STYRK98=3). Stat og privat.



Figur V1.11 Differanse mellom timelønn uten tillegg og timelønn med tillegg. Stat og privat. Høyskoleyrker (STYRK98=3.) 2008-2014.

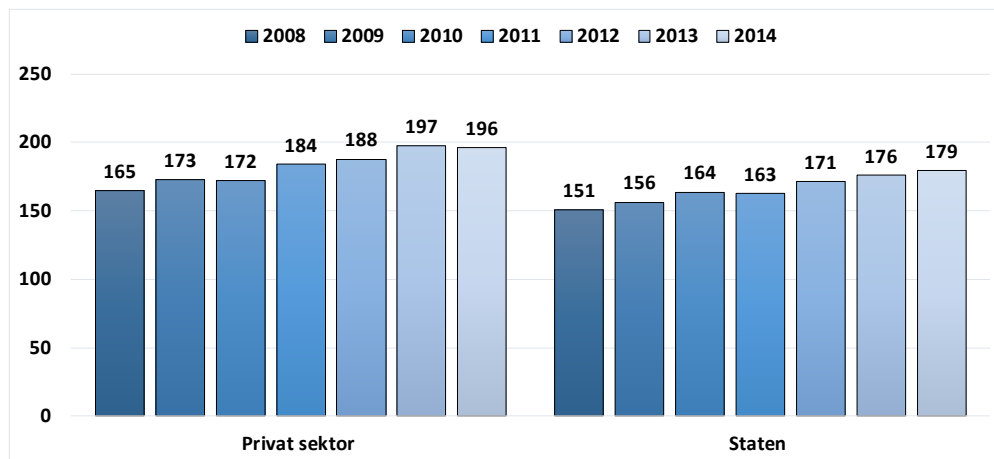


Privat sektor er lønnsledende fram til 2014, dersom man baserer seg på grunnlønn. Tar man med de variable tilleggene, blir staten lønnsledende. I snitt for perioden ligger privat sektor 3 kroner over staten på fastlønn. Med de variable tilleggene ligger staten i snitt 26 kroner over i timen for perioden 2008–2014 (50 700 kr på årsbasis).

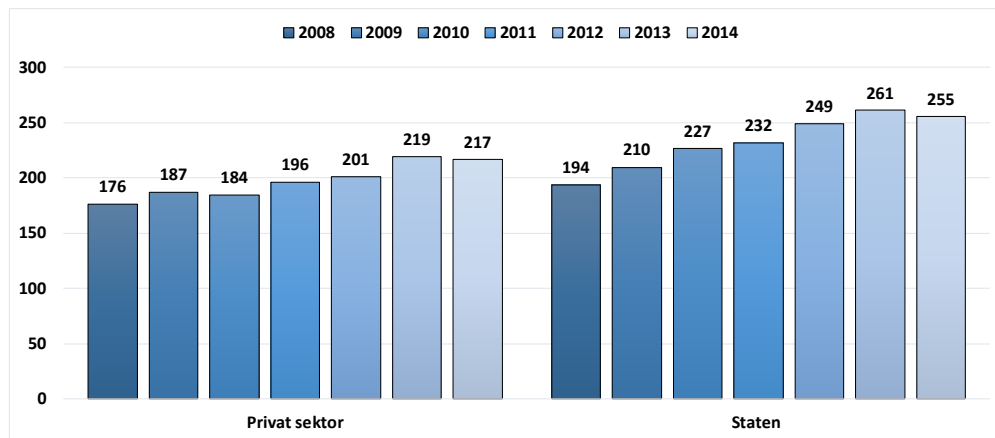
Omsorgsykker

Figur V1.12 til V1.14 viser utviklingen fra 2008 til 2014 for omsorgsykerne i statlige og private barnevernsinstitusjoner.

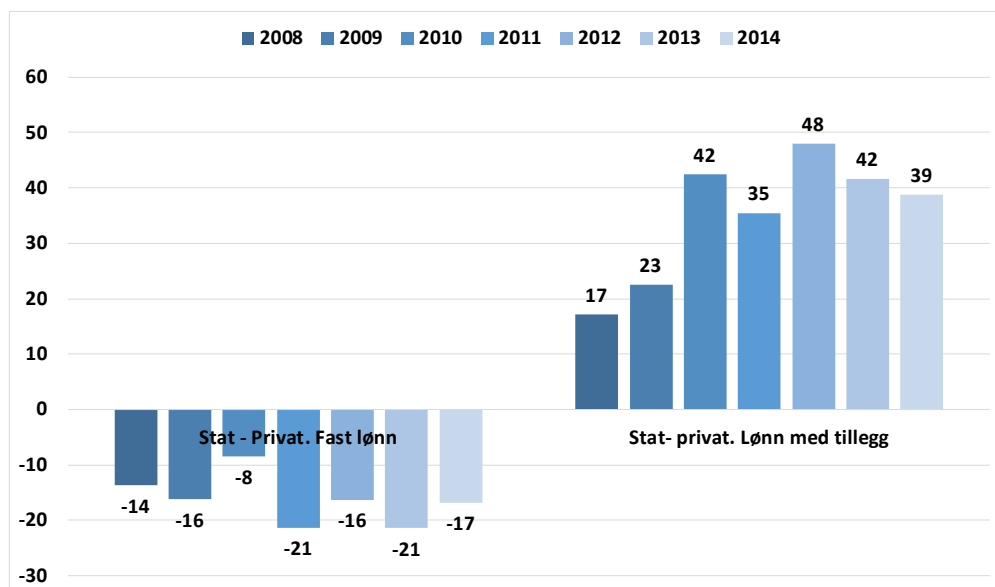
Figur V1.12 Timelønn – uten variable tillegg. Gjennomsnitt 2008-2014. Omsorgsykker (STYRK98=5). Stat og privat.



Figur V1.13 Timelønn – med variable tillegg. Gjennomsnitt 2008-2014. Omsorgsykker (STYRK98=5). Stat og privat



Figur V1.14 Differanse mellom timelønn- uten tillegg og timelønn med tillegg. Stat og privat. Omsorgsykker (STYRK98=5.) 2008-2014.

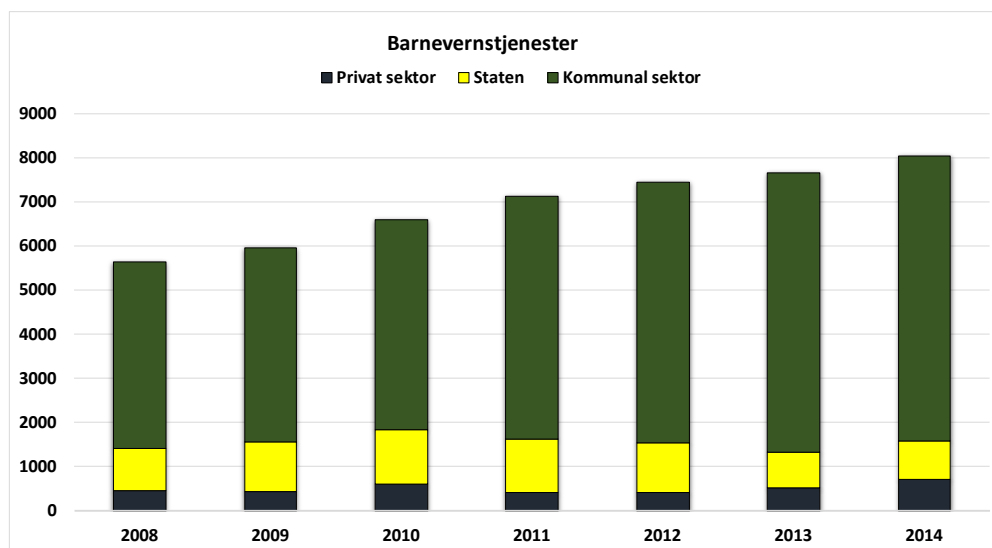


I figur V1.12 til V1.14 kan man observere den samme effekten som for høyskoleyrkene. Privat sektor er lønnsledende på fastlønn, mens staten er det når tilleggene inkluderes. For perioden samlet ligger fast timelønn i snitt 16 kroner høyere i privat sektor, mens den med variable tillegg ligger i snitt 35 kroner over i staten. På årsbasis vil dette i snitt si en forskjell på 68 250 kroner i favør av de statsansatte.

3. Barnevernstjenester

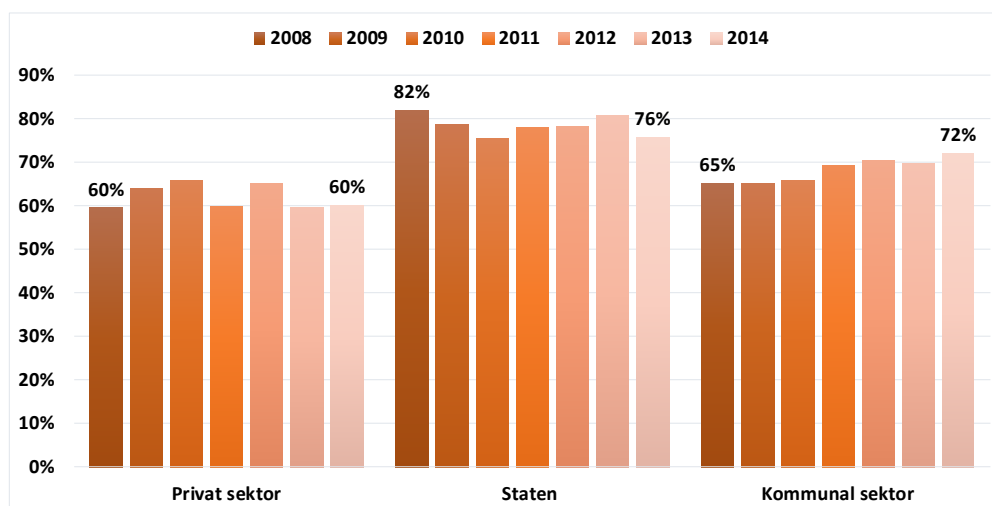
Nace 88.991 - barnevernstjenester omfatter barnevernstjenester i privat og offentlig regi. Disse virksomhetene tilbyr samme type barneverntjenester. Videre omfatter næringskoden også fosterhjem og forsterkede fosterhjem. Som figur V1.15 viser, er det en sterk vekst i kommunal sektor, mens statlig og private virksomheter utgjør en stadig mindre del av næringen.

Figur V1.15 Antall lønnstakere i barnevernstjenester. 2008-2014. Alle etter sektor.



Det er en kraftig økning i antall lønnstakere innenfor barnevernstjenester. I 2008 var det 5600 lønnstakere, mens antallet var på 8000 i 2014. Kommunal sektor dominerer og utgjorde 75 prosent av lønnsforholdene i 2008, mot 80 prosent i 2014. I slutten av perioden utgjør altså kommunalt ansatte fire av fem ansatte. Andelen statlige lønnsforhold går ned fra 17 til 11 prosent fra 2008 til 2014. Det er lavt innslag av lønnsforhold fra privat sektor, som utgjør 8–9 prosent av samlede lønnsforhold i perioden. Figur V1.16 viser fordelingen etter arbeidstid

Figur V1.16 Lønnstakere – Andel heltid etter sektor. 2008-2014.

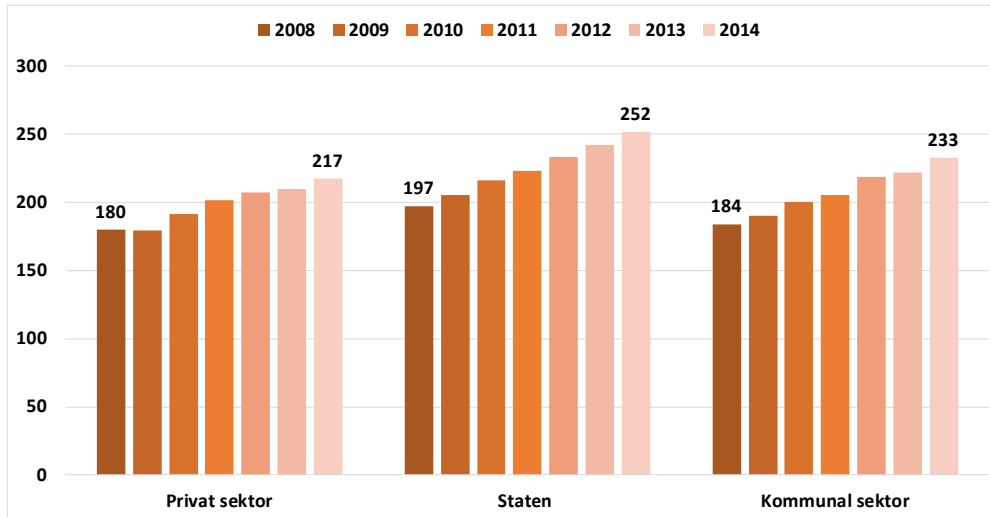


Mens de statsansatte hadde høyest innslag av deltid i Barnevern samlet (Nace 87.901 og 88.991), ser man at andelen som jobber heltid er høyest i staten. Tilsvarende ser man at andelen som jobber deltid er høyest i privat sektor. Seks av ti i privat sektor jobber heltid. I kommunesektoren ser man at andelen som jobber heltid øker fra 65 prosent i 2008 og opp til 72 prosent i 2014.

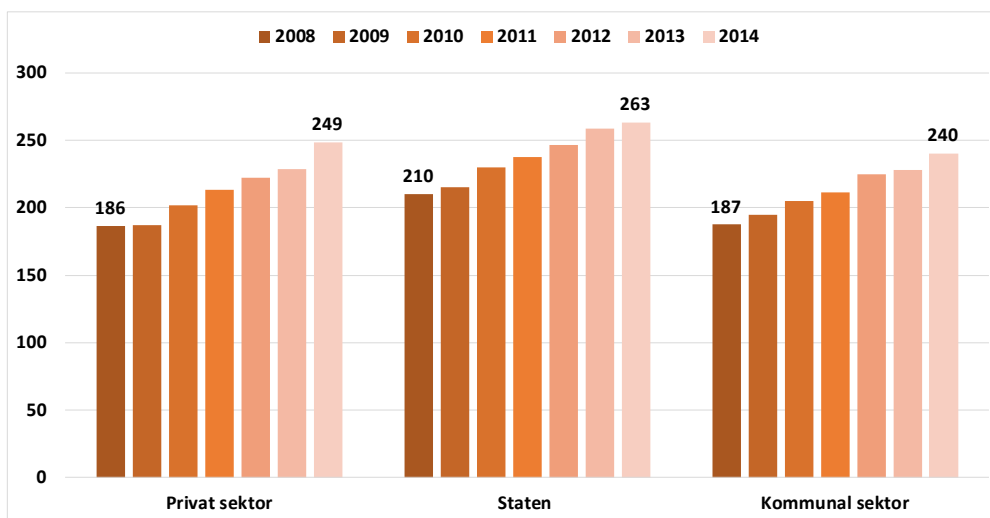
3.1 Lønnskomparasjon

Det er lagt til grunn de samme forutsetningene som for barnevernsinstitusjonene (se avsnitt 2.1).

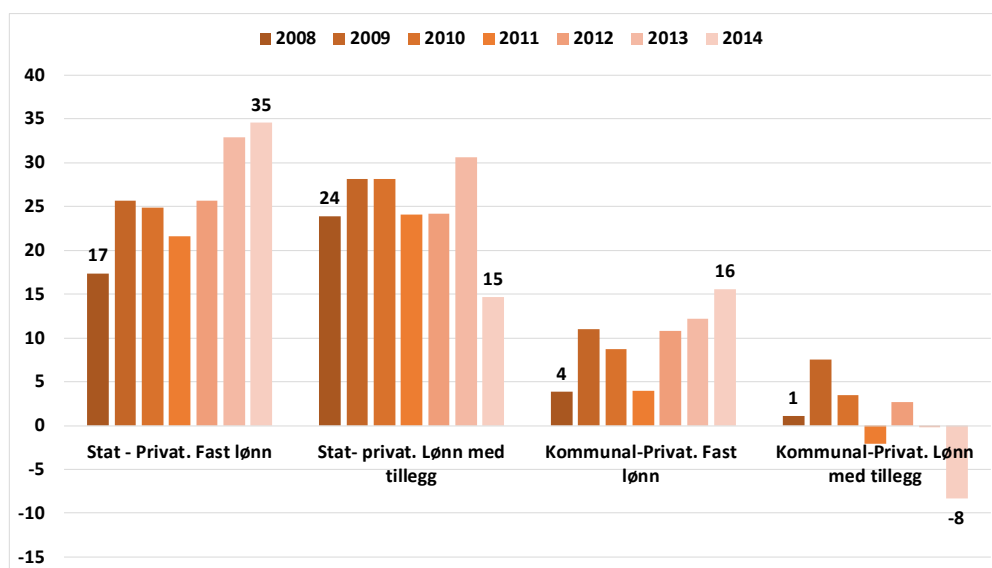
Figur V1.17 Timelønn – uten variable tillegg. Gjennomsnitt 2008-2014. Alle sektorer.



Figur V1.18 Timelønn – med variable tillegg. Gjennomsnitt 2008-2014. Alle sektorer.



Figur V1.19 Differanse mellom fastlønn og brutto lønn. Stat og privat/Kommune og privat. 2008 -2014.

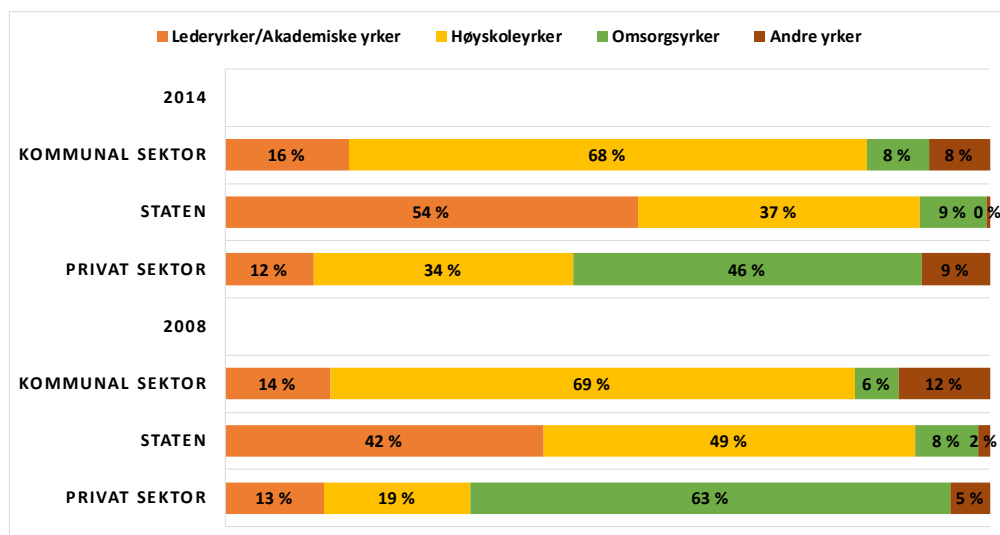


Staten er lønnsledende ovenfor privat sektor, både ut fra fast timelønn uten tillegg og når de variable tilleggene tas med. Kommunene er svakt lønnsledende ovenfor privat sektor. Dette gjelder for fastlønn uten tillegg, men også i noen grad for time-lønn etter variable tillegg.

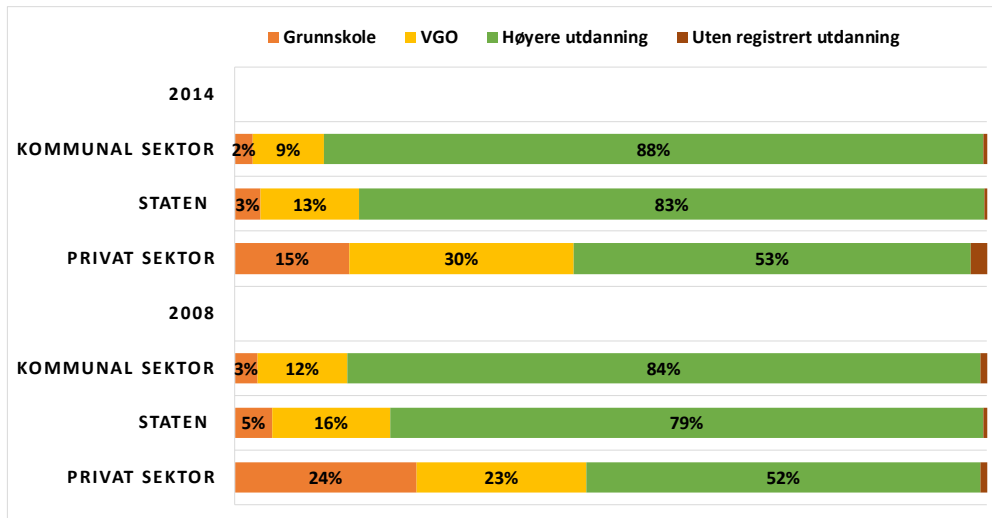
3.2 Yrkesstruktur og utdanningsnivå

Figur V1.20 og figur V1.21 viser hvordan arbeidsstokkens registrerte kompetansenivå (BU_NUS200) og yrkessammensetning var i sektoren i 2008 og i 2014.

Figur V1.20 Antall lønnstakere etter yrkeskode (STYRK98) og sektor. Nace 88991. 2008 og 2014 etter sektor.



Figur V1.21 Antall lønnstakere etter utdanningsnivå (NUS 2000). Nace 88991. 2008 og 2014 etter sektor.



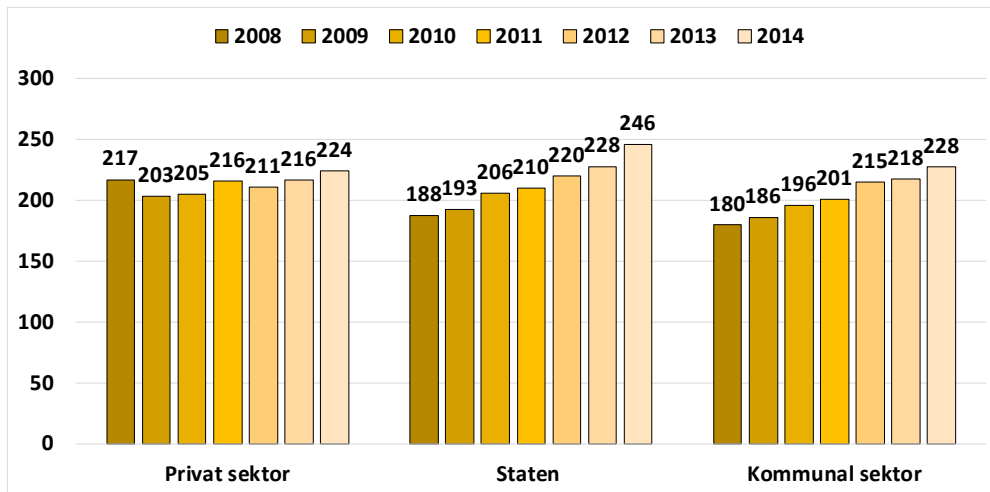
I 2014 var godt over halvparten i staten å finne i lederyrker/akademiske yrker, mens andelen lå på 16 prosent i kommunene og 12 prosent i privat sektor. Andelen i omsorgsykker er under 10 prosent i offentlig sektor, mens de utgjør omtrent halvparten av arbeidsforholdene i privat sektor. Når det gjelder de akademiske yrker i staten, er det i tillegg til diverse psykologstillinger svært mange i saksbehandlerstillinger/rådgiverstillinger (på den statlige hovedtariffavtalen). Trolig er Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet blitt plassert i næringskoden. Videre er andelen registrert med høyere utdanning, høy og økende i offentlig sektor, mens den er stabil rundt 50 prosent i privat sektor.

Fordi det i Nace 88.991 - barnevernstjenester er såpass store forskjeller i yrkesstruktur, er det noen utfordringer når det kommer til komparasjon. Omsorgsyrkene utgjør en svært liten andel av arbeidsforholdene i kommunal sektor og i staten. Derfor vil det være mest hensiktsmessig å kun se om det er lønnsforskjeller for høyskoleyrkene. Høyskoleyrkene øker i privat sektor, men det er få observasjoner her (årlige observasjoner i privat sektor med høyskoleyrker varierer fra 85 til 240 – etter vekting).

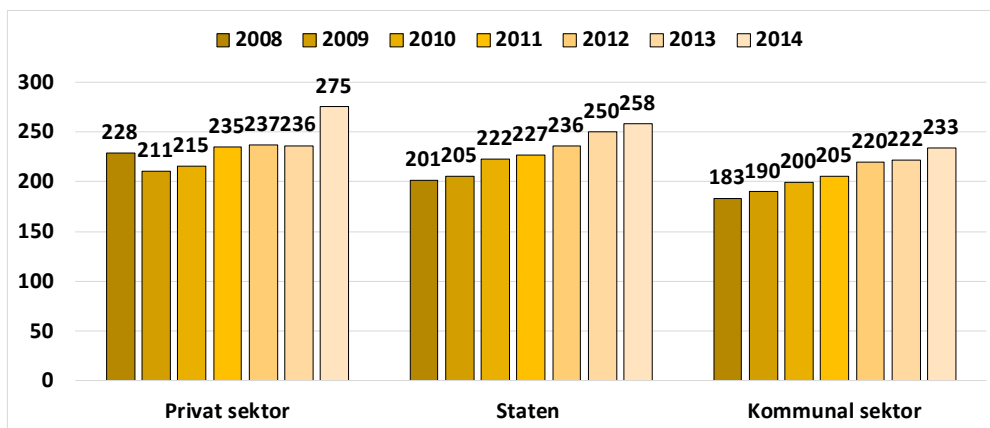
Høyskoleyrker

Figur V1.22 til V1.24 viser utviklingen fra 2008 til 2014 for omsorgsyrkene i offentlige og private barnevernstjenester.

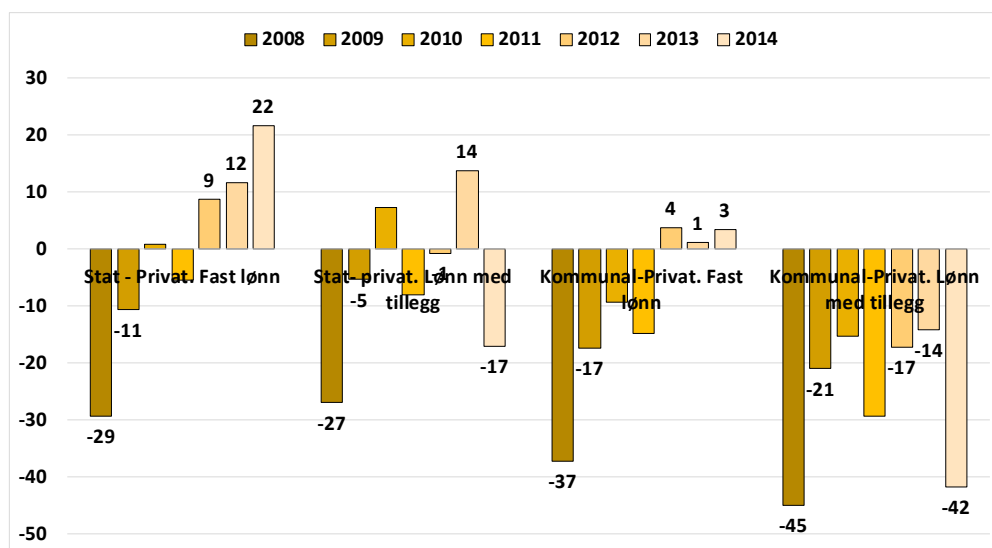
Figur V1.22 Timelønn – uten variable tillegg. Gjennomsnitt 2008-2014. Høyskoleyrker (STYRK98=3). Alle sektorer.



Figur V1.23 Timelønn – med variable tillegg. Gjennomsnitt 2008-2014. Høyskoleyrker (STYRK98=3). Alle sektorer.



Figur V1.24 Differanse mellom timelønn uten tillegg og timelønn med tillegg. Høyskoleyrker (STYRK98=3) 2008 - 2014.



Mens det i offentlig sektor er årlige økninger i fast timelønn og timelønn med tillegg gjennom hele perioden, varierer det mer i privat sektor. Innad i offentlig sektor er det verd å merke seg at staten er klart lønnsledende på kommunal sektor.

I forholdet mellom privat og offentlig sektor, er det kanskje privat versus kommunal som er mest interessant. Privat sektor er da lønnsledende både på fastlønn og etter at de variable tilleggene er tatt med. I snitt for perioden lå de kommunalt ansatte i snitt 10 kroner lavere på fastlønn (19 500 i året), mens de med tillegg i snitt lå 26 kroner under med tilleggene (50 700 i året). Det skal sies at vi ikke vet fordelingen mellom sektorene, når det kommer til eventuelle forskjeller i skift/turnus.

4. Oppsummering

Dette notatet har sett nærmere på lønnsnivået for barnevernsvirksomheter i statlig, kommunal og privat regi. Disse virksomhetene er enten institusjoner eller de leverer tjenester. Når det kommer til institusjonene, drives disse i all hovedsak enten i statlig eller i privat regi. Tjenesteproduksjonen derimot domineres av kommunale virksomheter, hvor fire av fem lønnsforhold i 2014 var kommunale. Det er også innenfor tjenesteproduksjon det er en sterk vekst i sysselsettingen.

Det er i notatet gjennomført ulike lønnskomparasjoner. For å gjennomføre disse har vi lagt til grunn en arbeidstid på 37,5 timer per uke for en fulltidsstilling både i privat og offentlig sektor. Lønnsstatistikken som ligger til grunn for analysene har ikke noen informasjon om omfanget av skift/turnus. Dersom det er likt fordelt mellom sektorene, skal ikke dette ha store relative forskjeller. Derimot kan selve timelønnen være for lav, fordi det er lagt til grunn 37,5 timer per uke – mens faktisk arbeidstid kan være kortere (33,5/35,5 t per uke m.m).

For *barnevernsinstitusjonene* kan man forvente at arbeidsbelastningen gjennom døgnet/uken er relativt lik for sektorene. Gjennomgående på lønnsanalysene viser det seg at privat sektor er lønnsledende når det kommer til fast lønn. Tar man derimot med de variable tilleggene, endres bildet. Da blir staten lønnsledende. I barnevernsinstitusjonene var det også strukturelle forskjeller, knyttet til yrke. Derfor ble lønns-

nivået til omsorgsyrkene i privat sektor sammenliknet med lønnsnivået i statlig sektor. Tilsvarende ble gjort for høyskoleyrkene. For begge yrkesgruppene viste samme effekten seg. Privat sektor var lønnsledende på fastlønn, men når man tok med de variable tilleggene, ble statlig sektor lønnsledende. Dette gjaldt for høyskoleyrkene og særlig for omsorgsyrkene.

For *barnevernstjenester*, som domineres av kommunale arbeidstakere, var staten lønnsledende både målt i fastlønn og etter at de variable tilleggene var med. Her skal det sies at yrkessammensetningen varierer veldig mellom sektorene. For statens vedkommende kan det se ut til at Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet er klassifisert som barnevernstjenester i statistikken. Videre var det under 10 prosent av arbeidsforholdene i offentlig sektor som var omsorgsykker, mens disse yrkene utgjorde fra 63 til 46 prosent av arbeidsforholdene i privat sektor. Innslaget av høyskoleyrker i privat sektor øker i perioden, og yrkesgruppa utgjorde 34 prosent i 2014. Når vi sammenlikner høyskoleyrkene, endres bildet i favør av privat sektor. De lønnsledende både på fastlønn og etter de variable tilleggene er tatt med versus kommunesektoren. I snitt for perioden 2008–2014 lå de kommunalt ansatte i snitt 10 kroner lavere på fastlønn (19 500 i året), mens de med tillegg i snitt lå 26 kroner under med tilleggene (50 700 i året). Det skal her sies at antall observasjoner i privat sektor er lavt og at lønnsstatistikken ikke gir mulighet for å kontrollere eventuelle forskjeller i arbeidstid knyttet til skift og turnus.

Vedlegg 2 Foretaksregister

Samfunnsøkonomisk analyse har etablert en database med alle innleverte årsregnskap for regnskapspliktige foretak i perioden etter 2003, kalt Samfunnsøkonomisk analyses foretaks- og enhetsregister (SAFE). SAFE sammenstiller Foretaksregisteret med Enhetsregisteret, noe som gjør databasen særlig nyttig dersom en ønsker å se på en rekke forhold, for eksempel den regionale fordelingen av næringsaktivitet.

Enhetsregisteret ble opprettet i 1995 og inneholder samtlige norske foretak. Alle som stifter et enkeltmannsforetak må registrere seg i registeret.

Foretaksregisteret ble opprettet i 1988 og har ansvaret for registrering av alle norske og utenlandske foretak i Norge. Registeret skal sikre rettsvern og økonomisk oversikt, og er en viktig kilde til informasjon om aktørene i norsk næringsliv.

Alle næringsdrivende foretak, både med begrenset og ubegrenset ansvar, plikter å registrere seg i Foretaksregisteret. Det samme gjelder enkeltpersonforetak som bedriver handel med innkjøpte varer eller har mer enn fem ansatte. Øvrige enkeltpersonforetak kan registrere seg på frivillig grunnlag.

De aller fleste virksomhetene i Foretaksregisteret er regnskapspliktige. Hvorvidt foretaket er regnskapspliktig eller ikke, bestemmes av organisasjonsform og foretakets størrelse. Følgende virksomheter har regnskapsplikt:

- Alle aksjeselskaper (AS) og allmennaksjeselskap (ASA)
- Ansvarlige selskaper (ANS/DA) og andre deltakerlignende selskaper som oppfyller ett av følgende kriterier:
 - Fra og med fem millioner i salgsinntekt
 - Gjennomsnittlig antall ansatte på mer enn fem årsverk
 - Antall deltakere flere enn fem
 - Minst én av deltakerne er juridisk person med begrenset ansvar
- Enhver som driver enkeltpersonforetak og som i året samlet oppfyller én av følgende:
 - Eiendeler med verdi over 20 millioner kroner
 - Gjennomsnittlig antall ansatte større enn 20 årsverk
- Samvirkeforetak og økonomiske foreninger med salgsinntekter over to millioner
- Andre foreninger som i regnskapsåret oppfyller én av følgende:
 - Eiendeler med verdi over 20 millioner kroner
 - Gjennomsnittlig antall ansatte større enn 20 årsverk
- Borettslag, boligbyggelag og eierseksjonssameier med et visst antall seksjoner (jf. Eierseksjonsloven §44)
- Stiftelser
- Andre som etter særskilt bestemmelse i eller i medhold av lov har regnskapsplikt
- Utenlandsk foretak som utøver eller deltar i virksomhet her i riket eller på norsk kontinentalsokkel, og som er skattepliktig til Norge etter norsk intern lovgivning.

Der det gjelder størrelsesordener, inntreer regnskapsplikten først når grensen er passert to år på rad. Er man først regnskapspliktig, må man være under grensen to år på rad for at regnskapsplikten skal opphøre.

Årsregnskapene sendes fra og med 1. januar 2015 elektronisk til Regnskapsregisteret (som er en del av Altinn) innen én måned etter at det er fastsatt av generalforsamlingen eller tilsvarende organ. For å unngå forsinkelsesgebyr må komplett årsregnskap være innsendt senest 31. august. Dersom årsregnskapet har avslutningsdato i perioden 01.01–30.06, er tilsvarende frist senest 28. februar.

SAFE inneholder komplett årsregnskap for alle regnskapspliktige foretak i perioden etter 2003. Dette muliggjør en rekke analyser av foretakenes næringsvirksomhet. Videre inkluderer databasen øvrige kjennetegn som firmaadresse, firmanavn og geografiske kjennetegn.

SAFE inkluderer om lag 3,6 millioner årsregnskap per oktober 2018. For 2017 inneholder databasen omtrent 299 000 unike foretak.

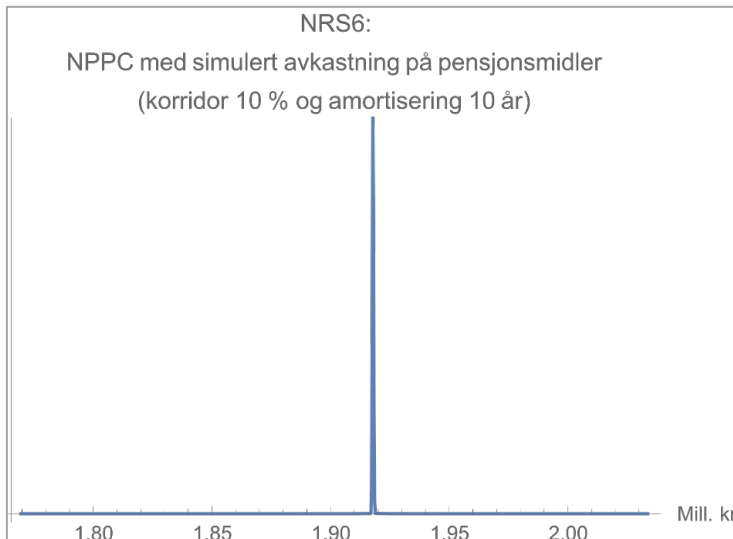
Vedlegg 3 Premiekostnader i ytelses-/ påslagsordning med usikker avkastning

I dette vedlegget drøfter vi nærmere betydningen av usikker avkastning for premienivået. I beregningene i kapittel 7 har vi antatt standard forutsetninger om avkastning. Vedlegget er utarbeidet av Aktuarfirmaet Lillevold&Partners.

Arbeidsgivers pensjonskostnad for innskuddspensjon og hybrid med investeringsvalg er ikke utsatt for avkastningsrisiko. Avkastningen tilfaller arbeidstaker. Her vil pensjonskostnaden dermed følge direkte av lønnsinnskuddet. Derimot er situasjonen en annen med ytelsesordningen, g-regulert hybrid og for påslagsmodellen i offentlig tjenestepensjon, som også vil gå under kategorien ytelsespensjon. I disse ordningene reguleres pensjonsbeholdningen opp med G (og sluttlønn i YTP) og dermed vil avkastning direkte påvirke arbeidsgivers kostnader. I det videre forutsettes det at avkastningen er usikker og følger en lognormal fordeling, såkalt *Geometrisk Brownsk Bevegelse*. Til dette forutsetter vi følgende i samsvar med Finans Norges bransjestandard for avkastningsforutsetninger:

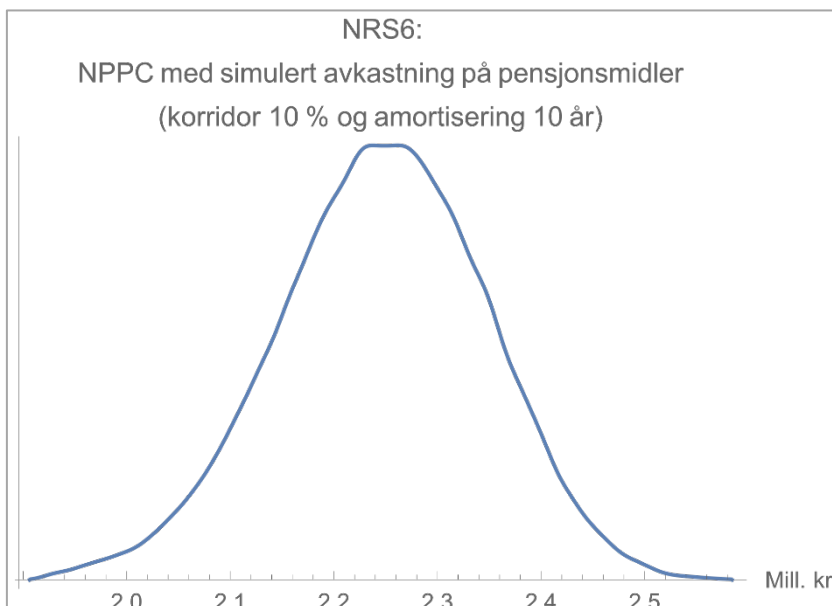
- Inflasjon: 2,0 prosent
- Realavkastning aksjer: 3,75 prosent
- Volatilitet aksjon: 16 prosent
- Realavkastning obligasjoner: 0,75 prosent
- Volatilitet obligasjoner: 6 prosent
- Korrelasjon aksjer/obligasjoner: 10 prosent
- Aksjeandel i porteføljen: 20 prosent
- Amortisering estimatavvik: 10 år
- Korridor: 10%

Vi modellerer først en rekke ulike scenarier for avkastning ett enkelt år og ser på den resulterende sannsynlighetsfordelingen til den årlige pensjonskostnaden i ytelsesordningen (kalt NPPC). Pensjonskostnaden er beregnet etter reglene i NRS6. Her antas det først at det akkumulerte estimatavviket er 0. Gitt at det akkumulerte estimatavviket er lik 0 og at diskonteringsrenten på 2,6 % antas som sikker, er den resulterende sannsynlighetsfordelingen til den regnskapsmessige pensjonskostnaden for året svært sentrert rundt forventningsverdien. I ca 98,5 % av tilfellene havner estimatavviket for året innenfor korridoren på 10 %, med det resultat at estimatavviket ikke amortiseres og dermed ikke påvirker pensjonskostnaden.



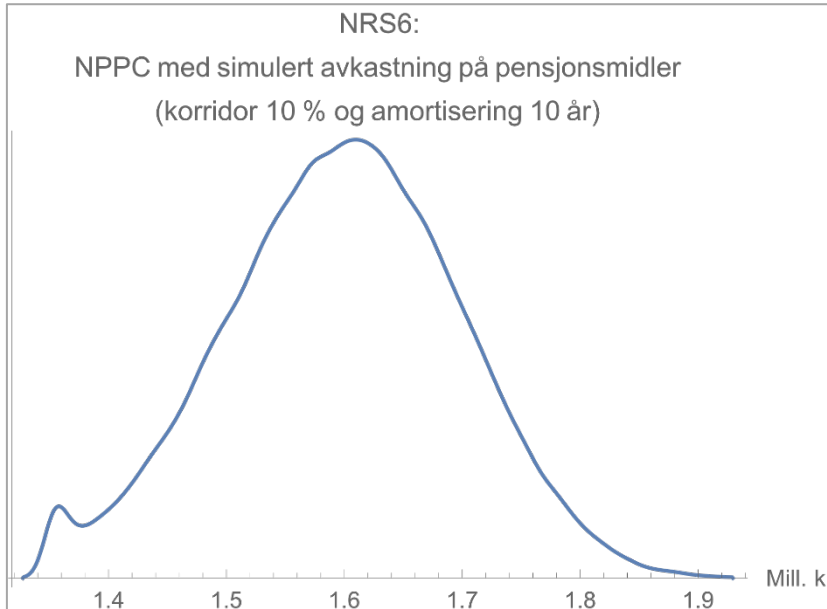
Figur V3.3 Sannsynlighetsfordeling for netto pensjonskostnad (NPPC) uten et inngående estimatavvik.

Hvis derimot det akkumulerte estimatavviket overskrider korridoren, som her er valgt til 10 %, kan pensjonskostnaden variere i mer betydelig grad ettersom avkastningen realiseres. Dersom akkumulert estimatavvik er negativt og tilsvarer 20% av PBO (påløpt pensjonsforpliktelse), får vi en forventet pensjonskostnad på 2,25 millioner kroner, tilsvarende 11,8 % av samlet lønn. I dette tilfellet vil også spredningen av pensjonskostnaden være betydelig med et standardavvik på 101 000 kroner:



Figur V3.4 Sannsynlighetsfordeling for netto pensjonskostnad (NPPC) med et inngående estimatavvik på 20 % av påløpt pensjonsforpliktelse (PBO)

Også utviklingen av beregningsparameterne har stor betydning for den regnskapsførte pensjonskostnaden. Dersom vi går ett steg videre og forutsetter at diskonteringsrenten øker med ett prosentpoeng fra 2,6 % til 3,6 %, alt annet likt, vil vi få et slikt fordelingsbilde:



Figur V3.5 Sannsynlighetsfordeling for netto pensjonskostnad (NPPC) med et inngående estimatavvik på 20 % av påløpt pensjonsforpliktelse (PBO) og diskonteringsrente 3,6 %.

PBO er nå 22,5 millioner kroner, mot tidligere 30,8 millioner kroner, Forventet pensjonskostnad uten forutgående estimatavvik er 1,32 millioner kroner, ca 600 000 kroner eller 31 % lavere enn med diskonteringsrente 2,6 %. Antar vi at akkumulert estimatavvik fra tidligere er et tap på 4,5 millioner kroner, tilsvarende 20 % av PBO, så er forventet pensjonskostnad etter NRS6 på 1,60 millioner kroner og standardavviket er 100 000 kroner.

Premien som betales i en slik ytelsesordning vil bestå av sparepremie, reguleringspremie og antakelig premie for premiefritak. Vi ser her bort fra sistnevnte. Summen av sparepremie og reguleringspremie er 1,32 millioner kroner, tilsvarende 6,93 % av lønn.

Det er altså betydelig grad av usikkerhet rundt pensjonskostnaden i en ytelsesordning. Ettersom rentenivået skifter, kan pensjonskostnaden svinge betydelig fra ett år til det neste.

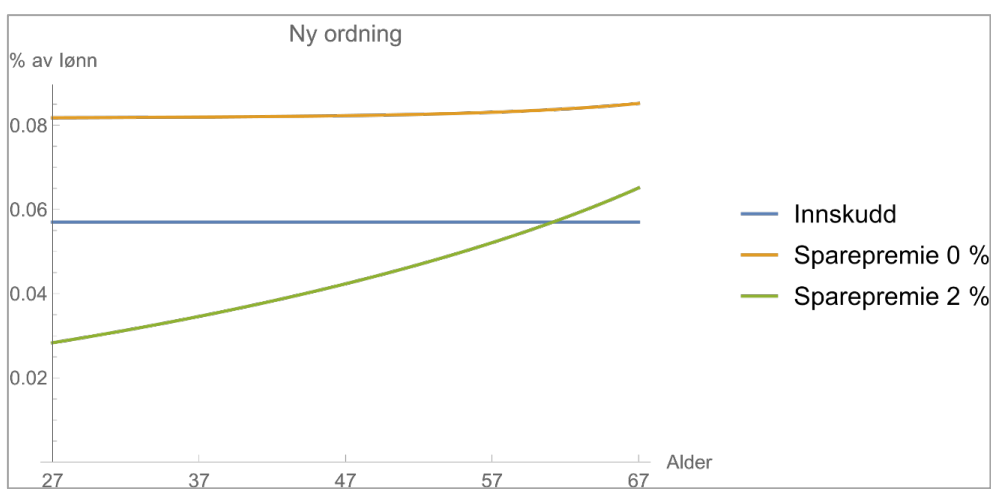
Selv om vi i dette avsnittet har tatt for oss YTP, vil de samme prinsippene gjelde for usikkerhet og årlig variasjon i pensjonskostnaden i påslagsmodellen.

Premie i ny offentlig påslagsordning

I dette avsnittet skal vi kort vise hvordan premien i påslagsmodellen kan sammenlignes med en premie i en privat tjenstepensjonsordning og de modellmessige forskjellene mellom denne offentlige og de private ordningene. Dette inngår i beregningene gjort over og i de ytelsesberegninger som presenteres i kapittel 7. Premien for alderspensjon i ny offentlig tjenstepensjon er bygget opp på samme måte som premien i

gammel offentlig tjenstepensjon. Den består av sparepremie, reguleringspremie og premiefritakspremie.

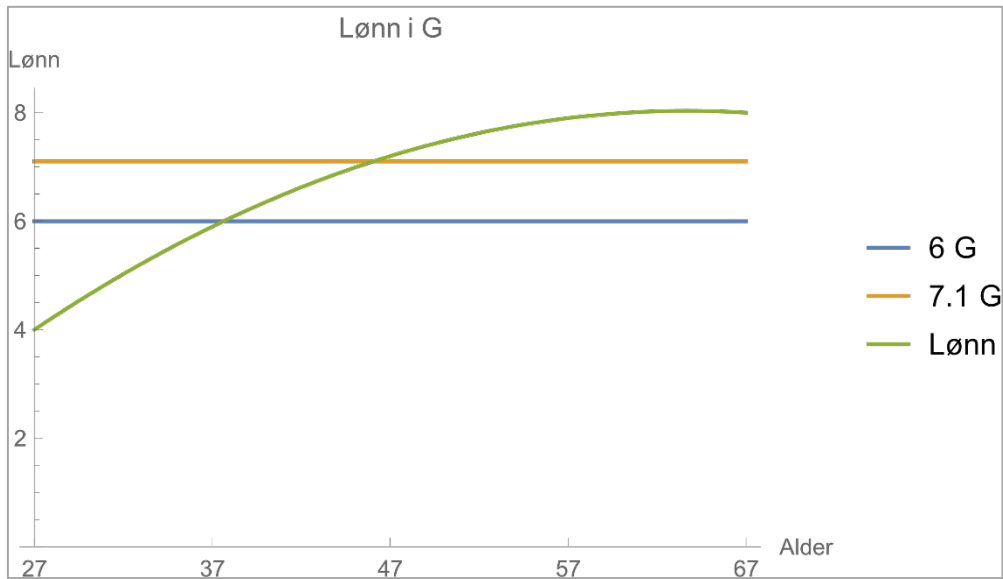
Siden man har et virtuelt innskudd på 5,7 % av lønn under 7,1 G, ville man kanskje tro at den årlige sparepremie var lik innskuddet. Men egentlig er det ytelsen som i løpet av et år tjenes opp med innskuddet delt på delingstall. Sparepremie blir beregnet som årets opptjening av ytelse multiplisert med en kontantverdifaktor for livsvarig pensjon fra pensjonsalder. Kontantverdifaktoren er beregnet med dødelighetsgrunnlaget K2013 og en beregningsrente på 2 %. Figur V3.4 viser forskjell på innskudd og sparepremie med henholdsvis 0 % og 2 % beregningsrente. Dersom vi hadde hatt samme forutsetninger for rente og dødelighet i kontantverdifaktoren og delingstallet, ville sparepremie blitt lik innskuddet, men det har vi altså ikke.



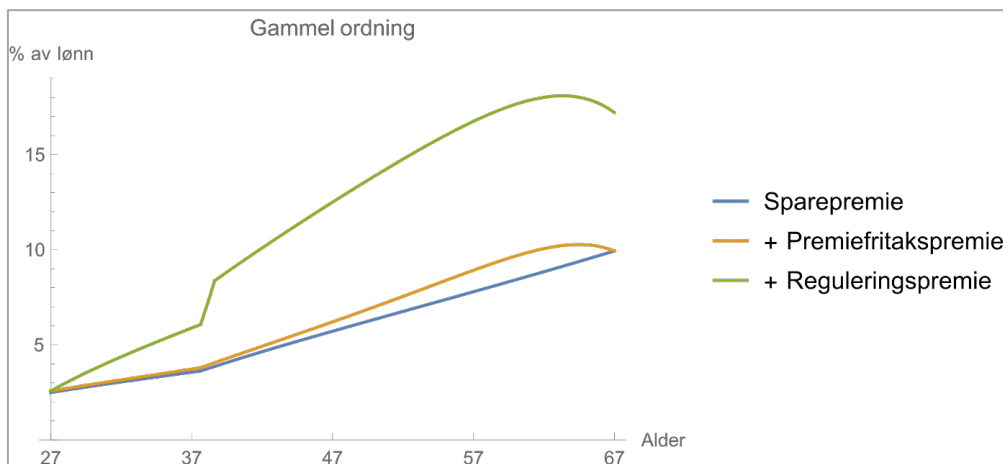
Figur V3.6 Eksempel på innskudd og sparepremie i påslagsmodellen med stabil lønn under 6 G hele karrieren.

Reguleringspremien finnes ved å regulere opp premiereserven i takt med folketrygdens grunnbeløp. I gammel offentlig tjenstepensjon hvor ytelsen ble bestemt av sluttlønn, var reguleringspremien det som skulle til for å regulere opp premiereserven i takt med ytelsen. For en lønnskarriere med karrieretillegg vokste ytelsen mer enn lønnen, og det kunne bli ganske store reguleringspremier. Figur V3.6 og Figur V3.7 viser eksempler på premie i henholdsvis gammel og ny offentlig ordning for en person som har en lønnskarriere vist i Figur V3.5. Vedkommende har en startlønn på 4 G i alder 27 år, passerer 6 G ca. i alder 37 år og 7,1 G ca. i alder 47 år og ender opp med en sluttlønn på 8 G i alder 67 år. Som vi ser av disse figurene, er reguleringspremien mye mer dominerende i den gamle sluttlønnordningen. Det er reguleringspremien som utgjør den største modellmessige forskjellen i ny og gammel offentlig ordning. Med jevn lønn uten karrieretillegg blir premiebanene ganske like i ny og gammel ordning.

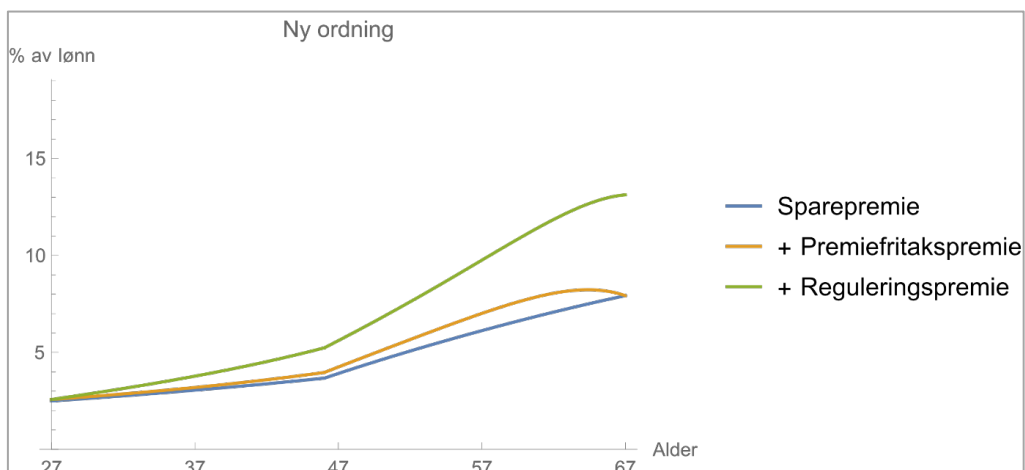
Sammen med ny offentlig tjenstepensjon, som innføres for de som er født etter 1963 med opptjening fra år 2020, innføres også ny AFP-ordning. Tidligere var AFP-ordningen kun en førtidspensjon, mens den nå blir en livsvarig pensjon. De som ikke får rett til AFP, vil motta en betinget tjenstepensjon som vi antar må premiefinansieres. Derfor vil premien i den nye ordningen reelt sett inneholde både premie for selve påslagsmodellen og for betinget tjenstepensjon.



Figur V3.7 Lønnskarriere for eksempelperson med sterk lønnsvekst.



Figur V3.8 Eksempel på premie i prosent av lønn i gammel ordning.



Figur V3.9 Eksempel på premie i prosent av lønn i ny ordning.

Vedlegg 4 Om beregning av gjennomsnittlig arbeidstid i barnevernsinstitusjoner

Som omtalt i 8.1, er det forskjell på hvor mange timer på jobb i året arbeidstidsordningene medfører for de ansatte. Basert på informasjon innhentet i kartleggingen av arbeidstidsordninger og bruken av disse i barnevernsinstitusjoner, sammen med sysselsettingsdata fra Bufdir og SSB, kan vi beregne gjennomsnittlig arbeidstid i institusjonene. For å lage ansatte-/årsverksandeler for hver arbeidstidsordning innenfor hver eierform trenger vi sysselsettingsdata. For staten bruker vi årsverksdata oversendt fra Bufdir, som viser at det var 1404 utførte årsverk eks. fravær som arbeidet på turnus i 2018. For ideelle og kommersielle har vi data for 2017 fra statistikkbanken til SSB, som viser at det var hhv. 861 og 1308 avtalte årsverk eks. lange fravær i ideelle og kommersielle institusjoner.⁸⁷

Den største årsaken til forskjellen i gjennomsnittlig arbeidstid mellom eierformene følger av omfanget av antall ansatte som jobber medlevertturnusen 3-7-4-7 i kommersielle og ideelle institusjoner, mens staten i stor grad praktiserer turnus innenfor arbeidsmiljøloven. I de statlige barnevernsinstitusjonene benyttes to- og tredelt turnus (dvs. langvakt under 16 timer og ordinær turnus) og langturnus.

Ifølge vår kartlegging arbeider 380 ansatte, dvs. om lag 18 prosent, av ansatte i statlige institusjoner langturnusen 2-7-2-7-3-7, som er en medleverordning og den arbeidstidsordningen som medfører flest antall timer på jobb blant de ordningene som er benyttet i staten (82 døgn på jobb med uttak av ferie). Videre viser kartleggingen at om lag 678 ansatte, dvs. om lag 33 prosent, arbeider langvakter under 16 timer. Ifølge tall fra Bufdir arbeidet 17 prosent av de utførte årsverkene eks. fravær ordinær arbeidstid, dvs. om lag 73 døgn på jobb i året (med uttak av ferie). Vi har antatt at de resterende 32 prosentene av institusjonsarbeiderne har ordinær turnus. Både ordinær turnus og langvakt under 16 timer innebærer 35,5 arbeidstimer i uka, dvs. 70 døgn på jobb (med uttak av ferie). Skjerfheimkollektivet ses bort fra i denne beregningen.

Som nevnt benyttes i all hovedsak 3-7-4-7, som innebærer 117 døgn på jobb (med uttak av ferie), i de kommersielle institusjonene. Ifølge vår kartlegging jobber 1083 ansatte av 1189 kartlagte en slik medlevertturnus, dvs. 91 prosent. Utover dette arbeider noen nattevakt, ordinær arbeidstid og 2-7-2-7-3-7 (statlig langturnus). Vi antar derfor at de resterende 9 prosentene i gjennomsnitt har samme antall døgn på jobb som i staten.

Blant ideelle institusjoner er det ifølge vår kartlegging større variasjon, med mye bruk av 3-7-4-7, 7-7 og toskiftturnus. Toskiftturnus betyr 35,5 timer i gjennomsnittlig arbeidstid i uka, dvs. 70 døgn på jobb i året i gjennomsnitt (med uttak av ferie), mens 7-7-turnusen betyr 162 døgn på jobb (med uttak av ferie). Blant de ideelle institusjonene har vi kartlagt arbeidstidsordningene til om lag 20 prosent av de ansatte.

⁸⁷ Ifølge Nasjonalregnskapet var det 0,82 årsverk per sysselsatte i Helse- og omsorgstjenester i 2017 (og motsatt 1,22 sysselsatte per årsverk). Denne omregningsfaktoren benyttes for å regne om antall ansatte til årsverk i tilfeller der vi kun har informasjon om én av de to.

Forordelingen av arbeidstidsordninger og antall døgn på jobb (med uttak av ferie) er som følger:

Arbeidstidsordninger i ideelle institusjoner

Arbeidstids-ordninger	Årsverks-andel	Døgn på jobb (med uttak av ferie)
3-7-4-7	33 %	117
Toskiftturnus	17 %	70
Medlev 7/7	29 %	162
1-7-2-7-3-7	7 %	70
2-7-3-7	10 %	96
Ord.arbeidstid	5 %	73

Vi har relativt god dekning når det gjelder arbeidstidsordningene til ansatte i kommersielle og statlige institusjoner. Ved å anta at vi har representativ informasjon om de ideelle, kan vi regne ut gjennomsnittlig arbeidstid der også.

Sysselsettingstallene og kartlagt arbeidstid i institusjonene gir følgende gjennomsnittlige antall arbeidsdøgn (sum timer omregnet til døgn) i året (med uttak av fem ukers ferie):

- Statlige institusjoner: 72,7 døgn
- Ideelle institusjoner: 114,3 døgn
- Kommersielle institusjoner: 113 døgn

De ideelle institusjonene har gjennomsnittlig flest arbeidsdøgn pga. omfanget av 7-7-turnusen. Omregnet til prosentforskjell fra statlige institusjoner er det 55 prosent flere arbeidsdøgn i kommersielle institusjoner i gjennomsnitt og 57 prosent flere arbeidsdøgn i ideelle institusjoner, hvis informasjonen vi har om arbeidstidsordningene i ideelle institusjoner er representativ.

Vedlegg 5 Likeverdig pensjon

Dette vedlegget gir en bakgrunn for konklusjonen om hva som er likeverdig pensjon, se kapittel 9. Vi diskuterer i det følgende hvordan man kan operasjonalisere likeverdige pensjonsforhold. Utgangspunktet er at likeverdige pensjonsforhold ikke nødvendigvis er at to virksomheter har identisk pensjonsordning for sine ansatte, men at private virksomheter kan ha likeverdige eller likere pensjonsvilkår som det offentlig ansatte har ved å ha tjenstepensjoner regulert i lovverket for private tjenstepensjonsordninger.

Det understrekes at dette ikke følger av lovreguleringen på området, fordi private virksomheter i prinsippet (etter gitte regler) kan tilby sine ansatte offentlig tjenstepensjon i KLP eller søke om medlemskap i SPK. For eksempel er pedagogisk personale i private skoler, blant annet folkehøyskoler, med i SPK.

Vi velger å ta utgangspunkt i private tjenstepensjoner fordi disse vil være foretrukne for private virksomheter. Private tjenstepensjoner gjør det mulig for dem å unngå balanseføring av forpliktelsen i regnskapet, og at de ikke vil belastet i fremtiden for kostnader knyttet til tidligere ansattes rettigheter. Særlig det siste vil være viktig for virksomheter som for eksempel kan gå konkurs. Et likeverdig, privat alternativ, vil derfor være å foretrekke for private barnevernsinstitusjoner.

Det finnes forskjellige typer av tjenstepensjonsordninger som innebærer svært ulike prinsipper for utforming. Innenfor pensjonslovgivningen i privat sektor finnes det tre typer ordninger:

- Ytelsesbaserte ordninger regulert i lov om foretakspensjon
- Innskuddsbaserte ordninger regulert i lov om innskuddspensjon
- Hybridordninger regulert i lov om tjenstepensjon

Det finnes en rekke lovbestemmelser om adgang til å ha parallelle ordninger, lukkede ytelsesordninger m.m. Dette ser vi bort fra her, da hensikten er en mer prinsipiell drøfting av hva som kan være likeverdige ordninger.

Det er ikke adgang til, hvis en bedrift vil ha skattemessig fradrag for sine pensjonsutgifter og de ansatte skal oppnå skatteutsettelse til pensjonsuttak, å fritt uforme en pensjonsordning med elementer fra de ulike ordningene. En virksomhet må som hovedprinsipp velge én type ordning for alle sine ansatte og gi samme premie eller sparesats over og under 7,1 G (eller samme ytelsesnivå i foretakspensjon) til alle ansatte. Det er dermed de tre modellene over som kan sammenlignes med en offentlig ordning.

Etter avtalen som ble inngått i 2018 (Fremforhandlet løsning 03.03.2108) om innføring av en ny modell for offentlig tjenstepensjon fra 2020 for ansatte født etter 1963 og senere, vil det i lang tid fremover være to offentlige tjenstepensjonsordninger som skal eksistere side om side for henholdsvis eldre og yngre ansatte; det vil si den eksisterende bruttordningen som sikter mot 66 prosent av sluttlønn etter 30 års medlemskap, og en ny påslagsmodell basert på årlig opptjening.

På kort sikt vil dermed likeverdige pensjonsvilkår for en privat virksomhet medføre at man må ha to ordninger for sine ansatte født før og etter 1963. Dels en egen ytelsesbasert ordning for de som er født i 1962 og før, og dels en ordning basert på årlig opptjening i innskudd eller hybrid for de som er født etter 1963. Dette er i prinsippet mulig, men det fremstår som svært komplisert. Det er rimelig å stille spørsmål ved om det er hensiktsmessig og ønskelig med slike krav til private virksomheter. Et ytterligere argument er at de tradisjonelle private ytelsesordningene i realiteten er i ferd med å avvikles og hoveddelen av de gjenværende aktive medlemmene er i lukkede ordninger for eldre arbeidstakere. Årsaken til denne utviklingen er ikke bare kostnadsnivået i ytelsesordningene i seg selv, men det forhold at kostnadsføringen kan være svært uforutsigbar og kravet om balanseføring av forpliktelser. Det er heller ikke levealdersjustering i private ytelsesordninger slik det er i den eksisterende offentlige tjenstepensjonsordningen. For en privat virksomhet vil det sannsynligvis fremstå som enklere og billigere å bli pålagt å ha offentlig tjenstepensjon for sine ansatte enn et slikt kombinert pålegg om private ytelser sammen med innskudds- eller hybridordning.

For å forenkle den videre diskusjonen av likeverdige pensjonsforhold tar vi derfor to forbehold:

1. Vi ser bort fra at private bedrifter pålegges å ha ytelsesordninger etter lov om foretakspensjon.
2. Vi sammenligner bare med den nye offentlige påslagsmodellen og ser dermed bort fra at den eksisterende ordningen for offentlig ansatte videreføres.

Dette forenkler den sammenligningen som skal gjøres ved at vi da skal finne en likeverdig ordning bare til påslagsmodellen. En slik løsning vil, som diskutert over, medføre at frem til at alle som er født i 1962 har gått av med pensjon, noe som vil være tilfellet i over ti år fremover, vil offentlige virksomheter ha to ordninger, mens private har én. En hovedgrunn til at dette likevel kan være akseptabelt er at det vil utgjøre en begrenset kostnadmessig forskjell.

Vi står dermed igjen med problemstillingen om man innenfor regelverket i privat sektor kan etablere en tilnærmet lik ordning med den nye offentlige påslagsmodellen.

Denne tilnærmingen forenkler også spørsmålet om AFP. I avtalen i offentlig sektor fremgår det at det skal innføres en privatlignende AFP for offentlig ansatte. Dermed bortfaller den tidligere førtidspensjonsordningen fra 62–65/67 år, og man kan ta utgangspunkt i at en virksomhet med tariffavtale i privat sektor da vil ha det man i denne sammenheng må kunne kalle en offentliglignende AFP ved sitt medlemskap i privat AFP. Vi kommer tilbake til dette.

For å sammenligne tjenstepensjonsordningene er det rimelig å legge til grunn flere kriterier:

- Hovedprinsippene som benyttes i opptjeningen av rettigheter
- De kostnadmessige forhold for arbeidsgiver
- Pensjonsutbetalingene for arbeidstakere

Vi tar utgangspunkt i den prinsipielle utforming av ordningene i offentlig og privat sektor. I tabell V5.1 viser vi de ulike egenskaper ved de relevante ordningene opp mot hverandre. I tabellen sammenlignes påslagsmodellen med en innskuddsordning etter

lov om inntektspensjon med to varianter av en hybridordning etter lov om tjenestepensjon. For hybridene tar vi også med en variant der pensjonsbeholdningen reguleres med lønnsveksten (G), da dette er et trekk ved påslagsmodellen.

Tabell V5.1 Egenskaper ved ulike tjenestepensjonsordninger. Kilde: Lillevold&Partners, notat av 25. oktober 2018.

	Påslagsmodell	Hybrid med G-regulering	Hybrid med investeringsvalg	Innskuddspensjon
Innskuddssats	5,7 %	Maks 7 % pluss kvinnetillegg	Maks 7 % pluss kvinnetillegg	Maks 7 %
Tilleggssats for lønn 7,1-12 G	18,1 %	Maks 18,1 % pluss kvinnetillegg	Maks 18,1 % pluss kvinnetillegg	Maks 18,1 %
Dødelighetsarv	Ja (indirekte)	Ja	Ja	Nei, tilfaller etterlatte
Regulering under opptjening	G-regulering	G-regulering	Oppnådd avkastning	Oppnådd avkastning
Regulering under utbetaling	G-regulering minus 0,75%	G-regulering minus 0,75%	Oppnådd avkastning	Oppnådd avkastning
Omregning av kapital til ytelse ved pensjonering	Divisjon med delingstall	Divisjon med forventet gjenstående levetid	Divisjon med forventet gjenstående levetid	Antall år til opphørsalder
Utbetalingsperiode	Livsvarig	Livsvarig	Livsvarig	Opphørende. F.eks. i 10 år til fylte 77 år

De private ordningene er like når det gjelder grensene for de årlige innskuddene, det vi også har omtalt som sparesatsene. Vi skal under vise at maksimalsatsene kan være tilstrekkelige til å oppnå relativt like livslange ytelser i alle de tre private ordningene som i påslagsmodellen. Det bør imidlertid pekes på at påslagsmodellen i realiteten har en høyere sparesats for inntekt mellom 7,1 og 12 G enn det de private ordningene kan ha. Dette skyldes at omregning med delingstall baserer seg på en antakelse om færre år som pensjonist enn med dødelighetsforutsetningene i den private K2013-tabellen som benyttet av private leverandører av tjenestepensjon. Dermed gir samme sparesats opphav til ulik ytelse.

Det er imidlertid noen grunnleggende forskjeller i innretningen på innskudds- og hybridordningene som er slik at den private hybridordningen kan sies å være likere en påslagsmodell i sin oppbygging.

For det første, hybridordningen kan leveres med livslange ytelser relativt likt produsert som i en påslagsmodell, det vil si med forsikringselement og et kvinnetillegg i oppsparingsperioden. Innskuddspensjonsordninger er i praksis et produkt som bare leveres med opphørende utbetalingsperiode, som hovedregel til 77 år. Innskuddspensjon kan etter lovverket utformes med en konvertering til livslang alderspensjon. Avtales dette, skal det også innbetales mer for kvinner i oppsparingsperioden. Dermed kan i prinsippet også en innskuddsordning utformes med livslange ytelser. Dette spørsmålet om utbetalingsperioden er i seg selv en viktig egenskap ved pensjonsordningen og er sentralt i en sammenligning med en påslagsmodell. Det er også livslange utbetalinger i folketrygden og i privat AFP.

For det andre er spørsmålet om dødelighetsarv som et sentralt forsikringselement en viktig side ved en påslagsmodell. Teknisk skjer dette ved at i en påslagsmodell benyttes delingstallet ved beregning av pensjonsytelsen, og dette tar hensyn til dødelighetsarv. I en privat hybridordning håndteres dødelighetsarven ved at den tilføres beholdningen løpende, og gjenlevedes pensjonsbeholdning blir dermed større enn den ellers ville vært i en ren spareordning som en innskuddspensjon er. I en inn-

skuddspensjon er det ingen dødelighetsarv, men oppspart gjenstående kapital tilfaller arvingene etter særskilte regler. Det kan være ulike syn på ønskeligheten av hhv dødelighetsarv, eller arverett. Formålet her er ikke å si noe om hva som er ønskelig, men å sammenligne trekk ved opptjeningsprinsippene. Hybriden er ikke lik påslagsmodellen rent teknisk, men den bygger på samme forsikringsprinsipp som påslagsmodellen. Det gjør ikke innskuddsordningen.

For det tredje er et viktig skille mellom ordningenes bruk av et kvinnetillegg i opptjeningen (som også er omtalt over i diskusjonen om livslange ytelser). Det er obligatorisk i hybriden og betales inn årlig. Dette skjer i dag ikke i innskuddspensjon, selv om regelverket nå åpner for dette. En innskuddsordning er formelt kjønnsnøytral hva gjelder premie og kostnader, men kvinner vil i et livsløpsperspektiv etter forventningene komme dårligere ut enn menn. For hybridordningen og påslagsmodellen vil dermed kvinnelige ansatte gi opphav til større pensjonskostnader enn ellers like menn, men til gjengjeld får da menn og kvinner like ytelser over et livsløpsperspektiv.

For det fjerde er reguleringsprinsipper under opptjening grunnleggende ulike i innskuddsordningen og påslagsordningen. I en innskuddsordning går avkastningen, enten investeringsvalget er individuelt eller kollektivt, til medlemmet. I påslagsmodellen kan reguleringen skje ved avlastning, men det er også i regelverket åpnet for at pensjonsbeholdningen kan oppreguleres med lønnsveksten. Det er regulering med lønnsveksten som er hovedprinsippet i påslagsmodellen. Dermed kan en privat hybrid og den offentlige påslagsmodellen utformes likt når det gjelder regulering i oppsparingsperioden.

I tillegg til de kjennetegn som er vist i tabellen, kan også spørsmålet om håndtering av rettigheter fra et tidligere ansettelsesforhold, det som kalles oppsatte rettigheter i offentlig tjenstepensjon, trekkes inn i denne diskusjonen. Oppsatte rettigheter for offentlig ansatte vil bli regulert opp med lønnsveksten. I regelverket for innskudd (pensjonskapitalbevis - PKB) og i hybriden (pensjonsbevis-PB) har tidligere arbeidsgiver ikke noe ansvar for å sikre oppregulering av pensjonskapitalen knyttet til tidligere arbeidsforhold. Regulering skjer i sin helhet ved oppnådd avkastning. En viktig forskjell mellom PKB og PB er at i en PKB betaler innehaveren selv kostnadene, mens i et PB har tidligere arbeidsgiver satt av midler til å dekke administrasjonskostnader. Dette kan ha relativt stor betydning for det fremtidige pensjonsnivået. Kostnadene tillagt PKB'er har vakt stor politisk debatt, og det foreligger et forslag om et nytt regelverk der slike PKB'er kan flyttes inn i den aktive ordningen den ansatte er med i. Det vil kunne gjøre det lettere å få lavere kostnader på forvaltningen av PKB'er. Men, det er uansett en avgjørende forskjell i hvordan tidligere rettigheter behandles i en påslagsmodell og i private innskudds- eller hybridordninger. Fordi arbeidsgiver dekker kostnader i PB fra en hybridordning, kan man si at hybridordningen er likere en påslagsmodell i behandlingen av tidligere rettigheter enn en innskuddsordning.

Denne drøftingen av ulikheter i utformingen av tjenstepensjonsordninger viser at den mest nærliggende private tjenstepensjonsordningen til en påslagsmodell er en hybrid ordning (tjenstepensjonsloven) der oppsparingen er regulert med lønnsvekst (G). En slik hybrid tjenstepensjonsordning vil i sin utforming ligne svært mye på hovedprinsippene i en påslagsmodell. Innskuddsordningen ligger relativt langt fra en påslagsmodell. *Det er likevel ikke mulig å lage en helt identisk privat tjenstepensjonsordning som den offentlige påslagsmodellen på grunn av forskjeller først og fremst i håndteringen av tidligere rettigheter. I tillegg vil i realiteten sparesatsen for inntekt mellom 7,1 og 12 G ligge noe lavere i hybriden enn i påslagsmodellen. Hybridordningen er mao likere en påslagsmodell enn en innskuddsordning, men ikke helt lik.*

Kostnadene og pensjonsytelsene

En annen tilnærming til hva som er likeverdige pensjonsvilkår er å se på de kostnader arbeidsgiver har og de pensjonsytelser arbeidstakerne vil få. I et konkurranseperspektiv vil det typisk være arbeidsgivers pensjonskostnader som sammenlignes. I en større rimelighetsbetraktning vil det også være naturlig å vise hva som gir arbeidstakerne likeverdige pensjonsforhold.

I kapittel 7 sammenlignet vi arbeidsgivers kostnader. Vi så en rekke typer ordninger opp mot hverandre og fant store ulikheter i arbeidsgivers netto kostnader. Denne analysen viste for det første at AFP-premien utgjør en betydelig kostnadskomponent med en sats i 2018 på kr 2,5% av lønssummen mellom 1 og 7,1 G i virksomheten. Det er forvente at denne satsen vil øke. AFP må derfor tas med i en betraktning av like vilkår.

For tjenestepensjonene viste kostnadsanalysen at arbeidsgivers kostnader vil kunne variere fra under 2% ved en OTP-ordning til netto kostnader i prosent av lønssum på 5-6% i private ordninger med maksimalsatser. Det sentrale i denne diskusjonen av hva som er likeverdige pensjonsvilkår, er at beregningene i kapittel 7 viste at en hybrid tjenestepensjon med medlemsinnskudd og G-regulering kostnadsmessig for arbeidsgiver vil ligge svært nær de kostnader man finner i en påslagsmodell. Et slikt kostnadsnivå er det også mulig å oppnå ved å bruke maksimalsatsene i en innskuddsordning (med 2% medlemsinnskudd som i påslagsmodell og hybrid).

Et krav om maksimalsatser i private ordninger vil bidra til å øke kostnadsnivået for det store flertallet av private virksomheter.

En annen tilnærming til spørsmålet om likeverdige pensjonsforhold er å se på de forventede pensjonsutbetalinger som arbeidstakere kan få. For å analysere dette har vi sett på fire ulike eksempelpersoner som kan illustrere typiske ansatte i barnevernet.

Tabell V5.2 Eksempelpersoner i barnevernet for beregning av pensjonsytelser

#	Født år	Kjønn	Ansattalder	Lønn
1	1985	Mann	32,9 år	367.660
2	1974	Mann	44,0 år	574.302
3	1986	Kvinne	31,8 år	536.026
4	1992	Kvinne	26,6 år	383.745

Dersom vi antar at avkastningen er fast lik 4,3 %, tilsvarende NRS-forutsetningen om langsiktig avkastning i livselskap, kan vi sette opp følgende pensjonsytelser for eksempelpersonene. For de to første alternativene av innskuddspensjon (OTP og ITP 5 %) antar vi at pensjonen utbetales over 10 år. For de øvrige alternativene antar vi at pensjonen utbetales livsvarig.

Tabell V5.3 Årlig pensjonsutbetaling i ulike tjenestepensjonsordninger.

#	OTP (10 år)	ITP 5% (10 år)	ITP maks med utbet. som hybrid	Maks hybrid med investeringsvalg	Maks hybrid med G-reg.	YTP	Påslag
1	25.204	85.555	51.494	53.711	39.296	62.779	37.580
2	27.024	81.271	50.757	52.838	42.905	81.091	42.534
3	42.673	130.219	67.697	80.577	58.336	96.785	56.262
4	33.600	112.371	57.316	68.258	47.021	60.165	44.671

Pensjonsbeløpene er gitt i dagens 2018-kroneverdi. Kompensasjonsgrader er vist i tabellen under.

Tabell V5.4 Kompensasjonsnivåer i ulike ordninger for fire eksempelpersoner.

#	OTP (10 år)	ITP 5% (10 år)	ITP maks med utbet. som hybrid	Maks hybrid med investeringsvalg	Maks hybrid med G-reg.	YTP	Påslag
1	6,9 %	23,3 %	14,0 %	14,6 %	10,7 %	17,1 %	10,2 %
2	4,7 %	14,2 %	8,8 %	9,2 %	7,5 %	14,1 %	7,4 %
3	8,0 %	24,3 %	12,6 %	15,0 %	10,9 %	18,1 %	10,5 %
4	8,8 %	29,3 %	14,9 %	17,8 %	12,3 %	15,7 %	11,6 %

Det er viktig å merke seg at YTP er uten levealdersjustering og derfor gir høyere ytelsesnivå enn påslagsmodellen. Som vi ser er det høyere pensjonsnivåer med en maksimal hybridordning med investeringsvalg enn med påslagsmodellen. Dette skyldes at avkastningen antas å være høyere enn lønnsveksten (påslagsmodellen er regulert med G). Med avkastning lik G-reguleringen for hybrid ser vi at pensjonsytelsene dermed blir sammenlignbare med de som kommer ut av påslagsmodellen. I forholdet mellom hybrid og påslagsmodell er det altså hvordan avkastningen på pensjonskapitalen håndteres som avgjør forskjellen.

Vi har også vist et alternativ med innskuddspensjon med maksimale satser og livslang utbetaling som i hybridordningen. Denne innskuddspensjonen er sammenlignbar med hybridordningen, bortsett fra at den ikke har dødelighetsarv og kvinnetillegg. Det viser seg at pensjonsytelsene blir 4 % høyere for hybrid enn innskuddspensjon pga dødelighetsarv for de to mennene (eksempelperson 1 og 2). For de to kvinnene blir ytelsene 19 % høyere, og dette skyldes kombinasjonen av dødelighetsarv og kvinnetillegg. Kvinnetillegget varierer noe med fødselsår, men ligger for alle rundt 15 %.

Tabell V5.5 Ulike utbetalingsalternativer for ITP 5 %

#	10 år	Livsvarig som hybrid	Livsvarig som YTP
1	85.555	36.781	46.848
2	81.271	36.255	45.931
3	130.219	48.355	63.807
4	112.371	40.940	54.220

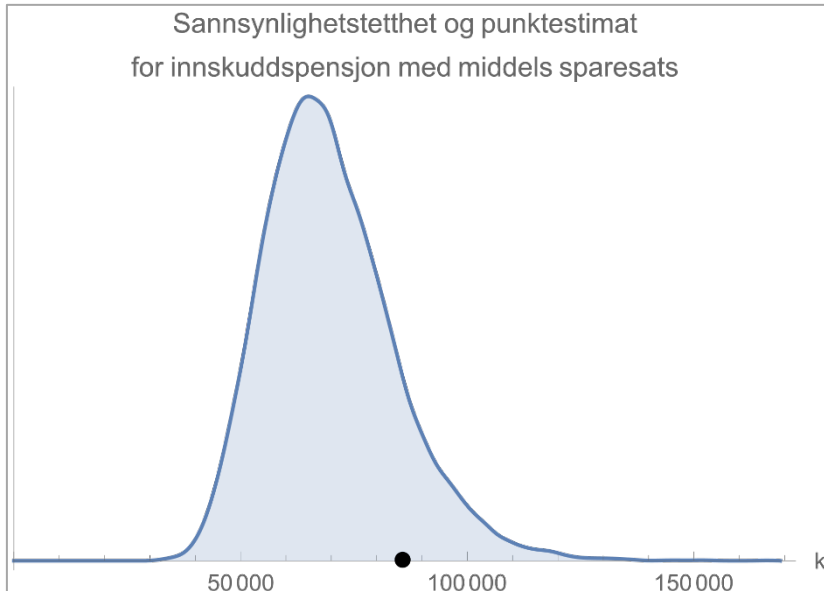
I tabellen over vises ulike alternativer for utbetaling av innskuddspensjonen. Den første personen har en utbetaling på 85.555 kr første år med 10 års utbetaling. I dette alternativet blir utbetalingen bestemt ved å dele beholdning på gjenstående utbetalingsperiode, dvs 855.550 kr delt på 10 det første året, restbeholdning delt på 9 det andre året osv. Regulering av pensjon vil i dette tilfellet være lik avkastning på restbeholdningen. I alternativet med livsvarig som hybrid, blir ytelsen første året bestemt ved å dele beholdningen på forventet gjenstående levetid. Forventet gjenstående levetid er det samme som forventet kontantverdi per krone i ytelse med 0 % beregningsrente⁸⁸.

Avslutningsvis vil vi understreke at det er knyttet usikkerhet til avkastningen, og at dette vil påvirke det faktiske ytelsesnivået som oppnås. Dette skal vi kort illustrere i figuren under. Vi tar utgangspunkt i en innskuddsordning på 5% av lønn for den

⁸⁸ I alternativet med livsvarig som YTP blir ytelsen første året bestemt ved å dele beholdningen på forventet kontantverdi per krone i ytelse med 2 % beregningsrente. Regulering i de to livsvarige alternativene vil være avkastning minus beregningsrente. I alternativet med livsvarig som hybrid vil startytelsen være lavere, mens reguleringen vil være 2 % høyere hvert år. Merk også at dersom beholdningen er den samme for en kvinne og en mann, vil kvinnen få lavere livsvarig pensjon siden hun forventes å leve lenger.

første eksempelpersonen. Med deterministisk avkastning på 4,3 % blir ytelsen på 85.555 kr som vi ser av tabellen over. Med den stokastiske modellen får ytelsen en sannsynlighetstetthet gitt av kurven i figuren. Det er ca. 5 % sannsynlighet for at ytelsen blir under 50.000 kr, men det er på den annen side ikke umulig at den blir over 100.000 kr. Det er med andre ord stor usikkerhet knyttet til hvor stor ytelsen blir.

Figur V5.1 Sannsynlighetstetthet med stokastisk avkastning og punkttestimat med deterministisk avkastning på 4,3 % for pensjonsytelsen ved ITP 5 % (10 år) for første eksempelperson.



Når vi vurderer likeverdige pensjonsvilkår ut fra pensjonskostnader for arbeidsgiver og pensjonsytelser for arbeidstakere, er det enkelt å sammenligne påslagsmodellen opp mot hybrid, fordi en hybrid pensjonsordning kan innrettes slik at den har mange av de samme egenskapene som påslagsmodellen. Med avkastning lik G-regulering blir både kostnads- og ytelsesnivået med en hybrid med maksimale satser om lag det samme som med påslagsmodellen. Når vi her ser på ansatte med lønn hovedsakelig under 7,1 G i idealforetaket, blir den private og offentlige ordningen svært lik. For eksempelpersonene i dette vedlegget kommer ytelsen noe bedre ut med hybrid, for eksempelperson 1 og 3 rundt 4 % bedre. Det tilsier at en sparesats på hybridordningen på om lag 6,7 prosent ville gitt likhet med påslagsmodellen. Ved lønn over 7,1 G vil derimot påslagsmodellen kunne gi høyere ytelse, da sparesatsen for påslagsmodellen for lønn i dette området relativt sett ligger nærmere satsen i en maks hybridordning, samtidig som delingstallet er klart lavere enn forventet gjenstående levetid.

Med høyere avkastning enn G-regulering blir en hybridordning med makssatser bedre enn påslagsmodellen. Slik forutsetningene for avkastning og G-regulering er i denne analysen vil det forventes en klart høyere ytelse med hybrid med investeringsvalg enn med hybrid med G-regulering. For eksempelperson 1 ble resultatet med 4,3 % fast avkastning og individuelt investeringsvalg en pensjon på 53.711 kroner med maks hybrid og 37.580 kroner med påslagsmodellen. Sannsynlighetsfordelingen vist i Figur V5.1, som illustrerer usikkerheten med en slik hybrid ordning, indikerer at et nivå på rundt 45.000 kroner er nær det som realistisk kan forventes gitt forutsetningene benyttet. Det er fremdeles rundt 20 % høyere enn med påslagsmodellen. Forventet oppnådd avkastning er dermed svært avgjørende for sammenligning av

ytelser i påslagsmodellen og i hybridmodellen. Det kan bemerkes at forutsatt G-vekst på 2,5 % er lavt i et historisk perspektiv. Tryggheten som ligger i en garantert regulering har også en betydelig verdi for risikoaverse personer.

Lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår i offentlig og privat barnevern

I denne rapporten undersøker vi hvordan og med hvilke konsekvenser det kan oppnås likere lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår hos offentlige og private aktører i barnevernet. Vi har kartlagt omfanget av offentlige, ideelle og kommersielle leverandører og hvilke vilkår de ansatte har i dag. Kartleggingen viser at det til dels er store ulikheter. Det er en politisk utfordring å regulere barnevernet slik at det blir like vilkår på alle områder. Vår vurdering er at det er mulig å sikre likere vilkår, og dermed også likere konkurransevilkår mellom offentlige og private aktører. I rapporten foreslår vi tre alternative tiltakspakker. Tiltakene vil ha en samfunnsøkonomisk kostnad, da tjenestene blir dyrere, men de kan til gjengjeld føre til økt kvalitet, og dessuten ha fordelingsmessige virkninger ved at vilkårene bedres for enkelte arbeidstakergrupper.



Borggata 2B
Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2019:05
ISBN 978-82-324-0496-4
ISSN 2387-6859
Bestillingsnr. 20702