



MER ELLER MINDRE PRIVATISERING AV VELFERD?

Om befolkningens syn på private velferdstjenester

2/2023

Sammendrag

Hvor mye privatisering av velferden ønsker folk?

Dette notatet tar for seg befolkningens holdninger til privatisering. Utgangspunktet for notatet er en ny undersøkelse, gjennomført i juni 2023 av Respons Analyse på vegne av Tankesmien Agenda. Undersøkelsen tar for seg barnehage, barnevern, eldreomsorg, helse og skole.

Overordnet viser tallene at folk er skeptiske til økt privatisering av velferd:

- Et stort flertall ønsker ikke ytterligere privatisering av velferden.
- Det vanligste synet er at privatisering og kommersialisering av velferd har gått for langt og andelen private kommersielle barnehager, barnevern, eldreomsorg og helse, samt privatskoler bør ned.
- Andelen som vil redusere privatiseringen er større enn andelen som vil at det skal være som i dag, som igjen er større enn andelen som vil øke privatiseringen.

Notatet går også gjennom noen tidligere undersøkelser om privatisering. Utviklingen er at skepsisen mot konkurranseutsetting har økt noe det siste tiåret. Videre har det blitt betraktelig færre enn for 20 år siden som mener at offentlige oppgaver løses bedre og billigere ved å privatiseres.

Innhold

1	Innledning.....	4
2	Synet på private velferdsordninger i 2023	5
2.1	Overordnet er folk skeptiske til økt privatisering.....	5
2.2	Noen ulikheter mellom velferdsområder	6
2.3	Noen ulikheter etter inntekt og geografi	7
3	Tidligere undersøkelser	8
3.1	Økt skepsis til privatisering over tid	8
3.2	Andre undersøkelser peker i samme retning som 2023-undersøkelsen	10
3.3	Frykt for forskjeller kan være viktig årsak til skepsis mot privatisering	11
4	Referanser	13

1 Innledning

De fleste valg i Norge kan kalles velferdsvalg, fordi velferdsspørsmål er så viktige for folk. Det er tydelige forskjeller mellom partiene i hvordan velferdsoppgavene skal løses. Høyresiden ønsker blant annet i større grad å overlate velferdsoppgaver til private aktører, mens venstresiden er mer kritisk til dette. Særlig er forskjellen skarp i spørsmålet om å overlate velferdsoppgaver til private kommersielle aktører, altså private selskaper som tilbyr velferdstjenester og tar ut profitt fra velferdsvirksomheten og hvor eierne kan tjene penger på velferds- og omsorgsoppgaver.

Ifølge Velferdstjenesteutvalget (NOU 2020: 13) er det rundt en tittel av skolene og helsetjenestene som driftes av private leverandører, av asylmottakene er litt over halvparten privat drevet og blant barnehagene gjelder det litt under halvparten.¹ Samlet sett utgjør betaling til private leverandører om lag en firedel av det offentlige velferdsutgifter.

Velferdstjenesteutvalget skriver også at det over tid har vært en gradvis endring blant private velferdstilbydere. Ideelle aktører leverer en mindre andel enn tidligere, mens større, kommersielle konsern har økt sine markedsandeler.

De som argumenterer mot privatisering av velferd peker ofte på at privatisering kan bidra til større sosiale og økonomiske forskjeller i tilbudet, at privatisering kan presse lønns-, pensjons- og arbeidsvilkår nedover. Flere argumenterer også med at privatisering kan gjøre velferdsoppgaver dyrere fordi det gir økte kostnader til offentlig kontroll. De som argumenterer for privatisering av velferd bruker gjerne argumenter om valgfrihet og at konkurranse kan skape positive insentiver.

Men hva mener folk flest? I dette notatet presenterer vi resultatene fra en spørreundersøkelse utført av Respons Analyse på vegne av Tankesmien Agenda.

Vi har spurt et representativt utvalg av befolkningen om deres syn på om andelen bør opp eller ned eller beholdes som i dag på ulike velferdsområder: private kommersielle barnehager, privat kommersiell barnevernsdrift, privat kommersiell eldreomsorg, private kommersielle helsetilbud og privatskoler.

Resultatene viser overordnet at det bare er et lite mindretall som ønsker økt privatisering. Flest ønsker å redusere innslaget av private/kommersielle på disse områdene, noe færre ønsker å beholde dagens andel og færrest ønsker en større andel private/kommersielle.

Notatet oppsummerer også noen tidligere undersøkelser rundt dette temaet.

Tidligere spørreundersøkelser har i stor grad bedt folk ta stilling til ulike *begrunnelser* for privat velferd, og ikke hvorvidt de mener om andelen private tilbud bør økes eller reduseres. De eneste tidligere undersøkelsene vi er kjent med som har undersøkt hva folk mener idet konkrete spørsmålet om hvordan blandingsforholdet skal være, er to undersøkelser fra Fafo i 2018 og 2022. Begge undersøkelsene viste et bilde som ligner på funnene undersøkelsen vi presenterer i dette notatet; flest ønsket at det offentlige skal ta et større ansvar, noen færre ønsker det skal være som i dag og færrest ønsker en større andel private tilbydere. Lengre tidsserier tyder på at skepsisen til privatisering har økt over tid.

2 Synet på private velferdsordninger i 2023

I dette kapitlet presenterer vi den ferske undersøkelsen utført av Respons Analyse på vegne av Tankesmien Agenda.

Undersøkelsen er besvart av et landsrepresentativt utvalg på 1024 personer i alderen 18-92 år, trukket tilfeldig fra Respons analyses webpanel. Undersøkelsen er gjennomført i tidsperioden 9.-16. juni 2023.

Undersøkelsen stiller fem spørsmål om fem velferdsområder. Spørsmålet er «Ønsker du en større eller mindre andel ...

- Private kommersielle barnehager
- Private kommersielle helsetilbud
- Privat kommersiell barnevernsdrift
- Privat kommersiell eldreomsorg
- Privatskoler

Svaralternativene er:

- Større
- Mindre
- Som i dag
- Vet ikke

Det er tilfeldig hvilken rekkefølge hver enkelt respondent blir presentert de ulike velferdsområdene.

Spørsmålsstillingen om privatskoler skiller

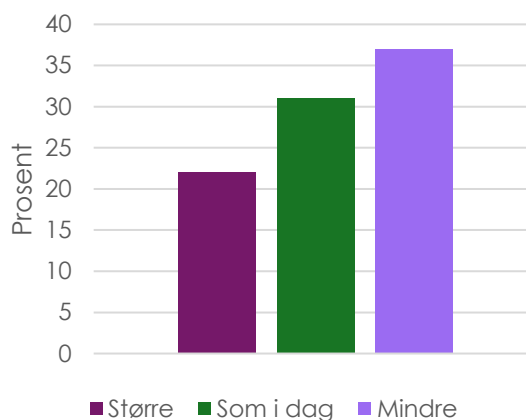
seg ut ved at vi har bedt folk ta stilling til privatskoler, og ikke spesifisert om det er tale om ideelle eller kommersielle virksomheter. Grunnen til dette er at privatskoleloven ikke åpner for å ta ut profitt, slik det er mulig å gjøre i barnehage, barnevern, eldreomsorg og helsetjenester.

Resultatene er oppgitt i figurene i dette delkapitlet.

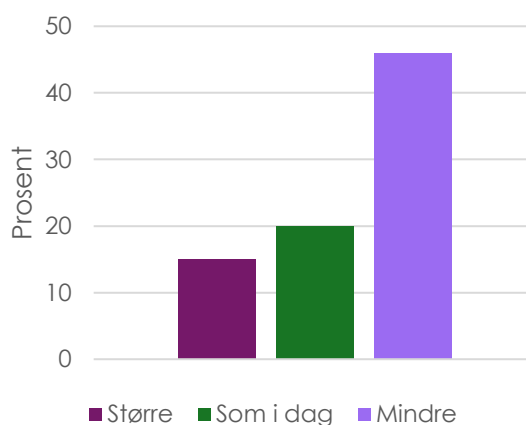
2.1 Overordnet er folk skeptiske til økt privatisering

- Det vanligste synet i den norske befolkningen er at privatisering og kommersialisering av velferd har gått for langt og at andelen bør ned. For de ulike velferdsområdene er

Figur 1: Ønsker du en større eller mindre andel private kommersielle barnehager?



Figur 2: Ønsker du en større eller mindre andel privat kommersiell barnevernsdrift?



det mellom 35 og 50 prosent som svarer at de ønsker en mindre andel private enn i dag

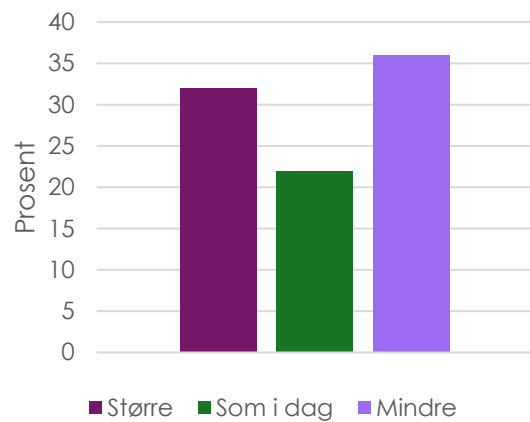
- Det er flere som vil redusere andelen private aktører enn både øke andelen og beholde dagens andel av private og kommersielle aktører. For de ulike velferdsområdene svarer mellom 20 og 35 prosent dagens andel private, mens mellom 10 og 35 prosent svarer for de ulike velferdsområdene at de ønsker økt privatisering.

2.2 Noen ulikheter mellom velferdsområder

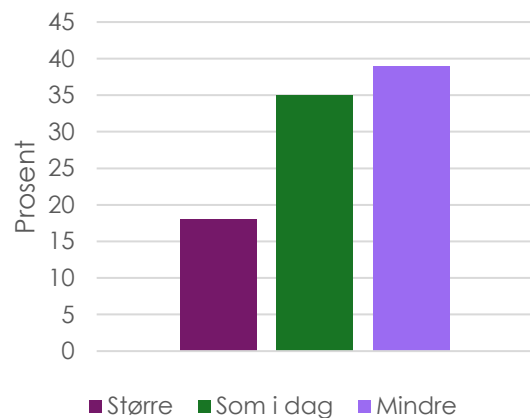
Det er noen forskjeller mellom ulike velferdsområder i hvor mange som svarer de ulike alternativene.

- Barnevern skiller seg ut som et område hvor det er særlig mange som ønsker å redusere andelen private kommersielle. Her er det hele 46 prosent som ønsker å redusere andelen private kommersielle, mens bare 15 prosent ønsker økt privatisering.
- Eldreomsorg skiller seg ut som et område hvor befolkningens syn er noe mer polarisert. Det er et betydelig flertall også på dette området som ønsker å beholde dagens fordeling eller å redusere privatiseringen, men fordelingen mellom å øke og å redusere er jevnere enn på de andre velferdsområdene i undersøkelsen. Her er det 32 prosent som ønsker flere private kommersielle, mens 36 prosent ønsker færre private kommersielle.

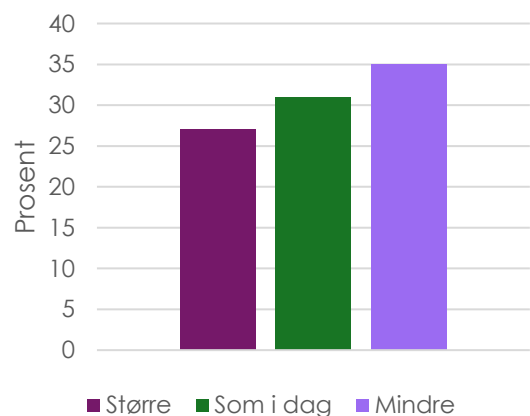
Figur 3: Ønsker du en større eller mindre andel privat kommersiell eldreomsorg?



Figur 4: Ønsker du en større eller mindre andel privatskoler?



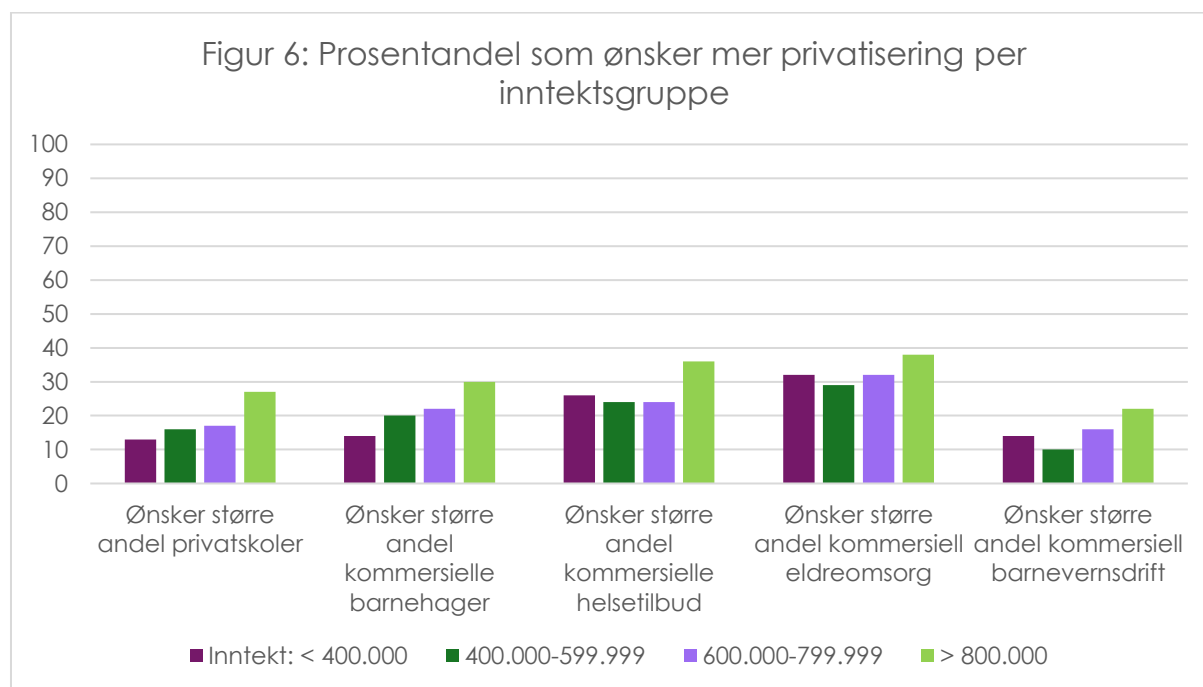
Figur 5: Ønsker du en større eller mindre andel private kommersielle helsetilbud?



2.3 Noen ulikheter etter inntekt og geografi

Tallene kan brytes ned på bakgrunnsvariablene inntekt og geografi, hvor vi finner noen interessante mønstre (figur 6). Etter inntekt virker det å være slik at de med høyest inntekt (over 800.000) skiller seg ut med et sterkere ønske om privatisering enn resten av befolkningen. Det er imidlertid verdt å merke seg at det er et klart flertall som *ikke* ønsker økt privatisering også i den høyeste inntektskategorien.

Etter geografi er det også noen interessante forskjeller. Hvis vi deler inn respondentene inn etter regioner skiller Trøndelag seg ut gjennom at flere her ønsker å redusere andelen private enn i resten av landet. Med unntak for privat kommersiell barnevernsdrift er det signifikant flere som ønsker å redusere privatiseringen på tvers av velferdsområder i Trøndelag, enn hva som er tilfellet for landsnittet. Vestlandet skiller seg ut ved at signifikant færre enn landssnittet ønsker flere privatskoler. Agder og Sør-Østlandet skiller seg ut ved at flere ønsker en større andel privatskoler og privat kommersiell barnevernsdrift enn resten av landet. I alle regioner er det bare et lite mindretall som ønsker økt privatisering, på tvers av velferdsområder.



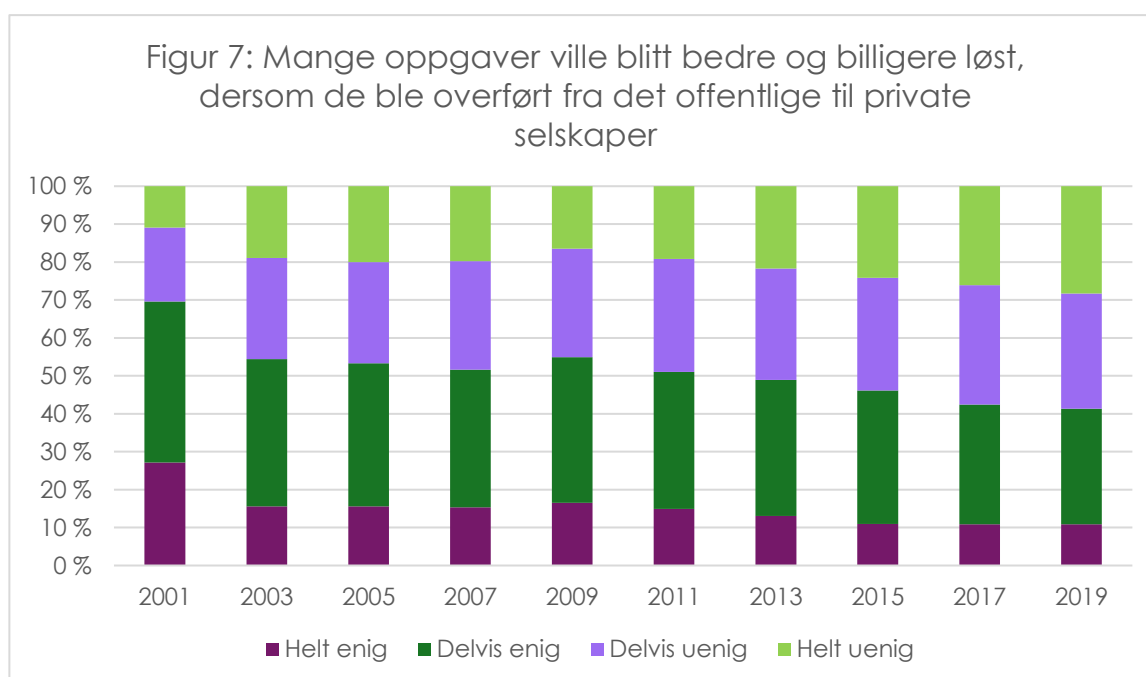
3 Tidligere undersøkelser

I dette kapitlet tar vi for oss undersøkelser som følger synet på privatisering over et lengre tidsspenn. Her finnes det tre kilder til data: Norsk monitor-undersøkelsen, Velgerundersøkelsen fra Institutt for samfunnsforskning og forskningsstiftelsen Fafos gjentakende undersøkelser av spørsmålet.

3.1 Økt skepsis til privatisering over tid

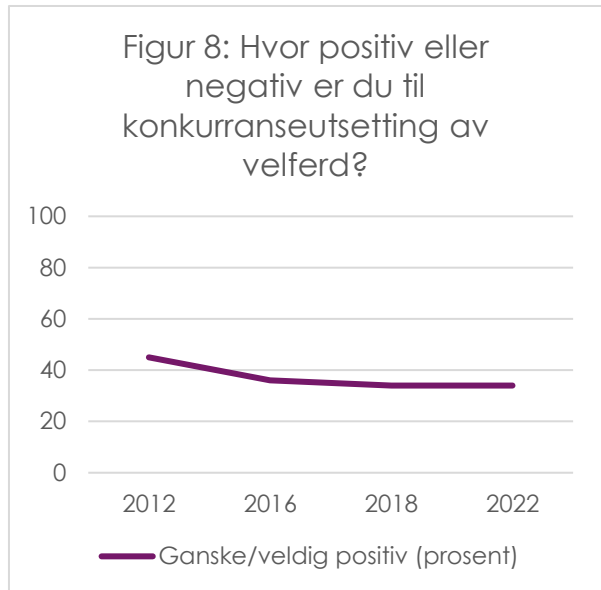
Norsk monitor-undersøkelsen fra Ipsos har stilt 3800 nordmenn en stor mengde ulike avkrysningsspørsmål annenhvert år siden 1985. Norsk monitor har blant annet blitt kjent gjennom flere bøker utgitt av statistikknestor Ottar Hellevik med bakgrunn i tall fra undersøkelsen. I 2020 publiserte Ipsos en tidsserie for de siste 20 årene som viser et klart fall i støtten til privatisering i befolkningen. Tidsserien, gjengitt i figur 7, viser et klart fall i støtten til privatisering.ⁱⁱ Undersøkelsen spør folk om de er enige i påstanden «Mange oppgaver ville blitt bedre og billigere løst, dersom de ble overført fra det offentlige til private selskaper». I 2001 var nær 70 prosent av befolkningen helt eller delvis enig i påstanden. I 2019 var det redusert til noe over 40 prosent.

Prosjektansvarlig for Norsk monitor i Ipsos, John Spilling, omtalte funnene slik til NTBⁱⁱⁱ: «Ved siden av endring i gudstro er dette kanskje den største megatrenden vi kan spore i nordmenns holdninger de siste 20 årene». Valgforsker Johannes Bergh, som leder valgforskningsprogrammet ved Institutt for samfunnsforskning, kommenterte også funnene i samme sak fra NTB, og viste til at årsakene kan være sammensatte: «Det ene er at vi har hatt en regjering fra høyresiden siden 2013 som har tatt politikken i den retningen, og da er det ikke uvanlig at velgerne reagerer med å gå i motsatt retning, som et slags korrektiv. Det kan også bety at det har skjedd en utvikling med mindre statlig innblanding og mer privatisering, slik at selv om man tidligere syntes det var for mye statlig innblanding, så

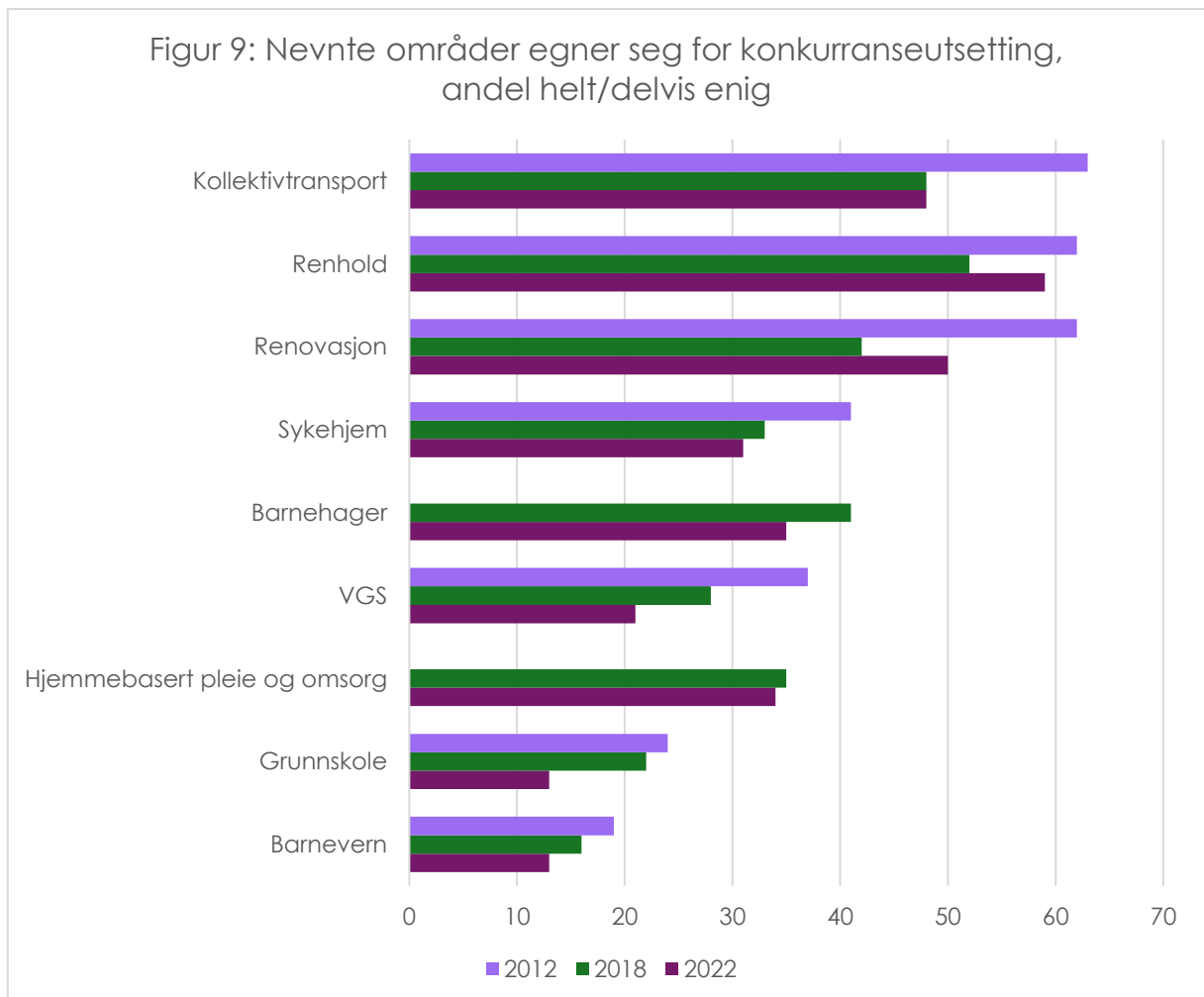


opplever man det ikke slik lenger. At man er fornøyd med status quo. Det kan også være at man ikke er fornøyd med det man har sett av privatisering av tjenester.»

I velgerundersøkelsen er respondentene blitt presentert en påstand som ligner på spørsmålet fra Ipsos, i tidsspennet 2005-2017: «Mange offentlige aktiviteter kunne blitt utført både bedre og billigere, hvis de ble overlatt til private».iv I tillegg til at formuleringen er litt forskjellig fra Norsk monitors', har denne undersøkelsen et både og-alternativ, som Norsk monitor ikke har. For tidsspennet 2005-2017 finner denne undersøkelsen stor grad av stabilitet, en økning fra 0,51 til 0,52 på en skala fra 0 til 1, hvor 1 er helt uenig.



En undersøkelse Fafo har gjort i tidsperioden 2012-2022 gir mulighet til å se nærmere på velferdsoppgavene. Som vi har sett stiller Norsk monitor og velgerundersøkelsen spørsmål om henholdsvis offentlige «aktiviteter» og «oppgaver». Dette kan inkludere velferd, men



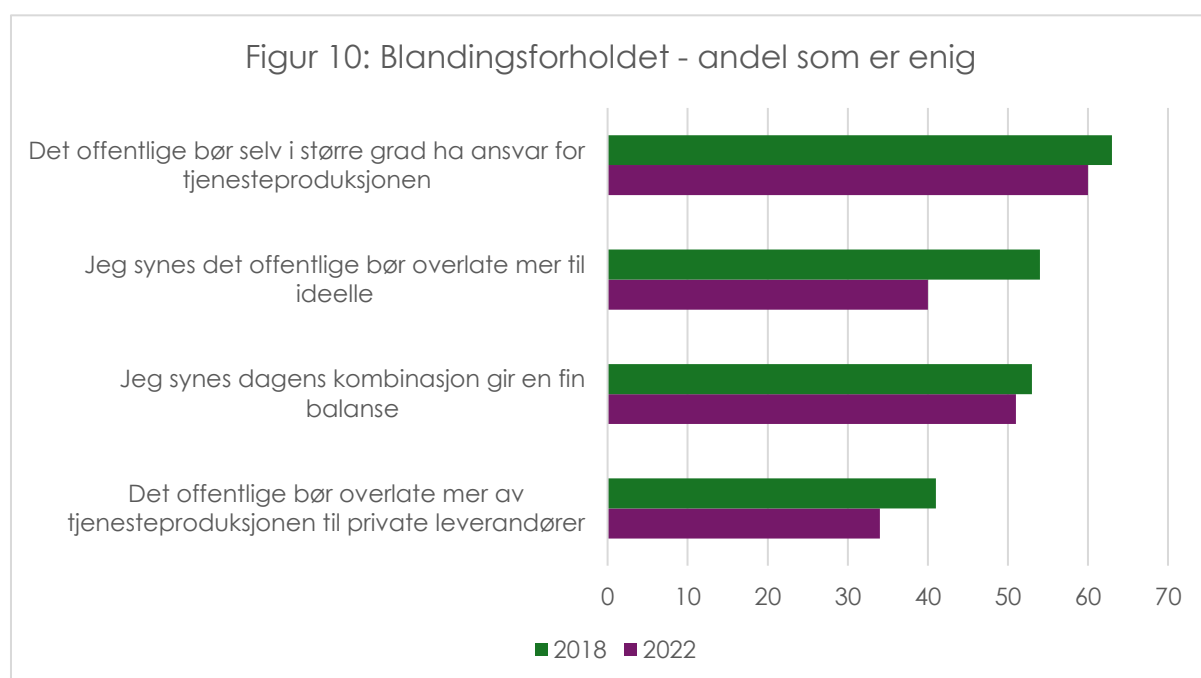
også alt det andre det offentlige kan tenkes å drifte – fra det statlige eierskapet av store industriselskaper og infrastruktur, til politi, forsvar og arbeid med miljøvern.

Fafos undersøkelse stiller et representativt utvalg av befolkningen spørsmålet «Hvor positiv eller negativ er du til konkurranseutsetting av velferd?». Konkurranseutsetting foregår ved at det utlyses en konkurranse om en virksomhet som det offentlige tidligere hadde eneansvar for, hvorpå tilbyderen som vinner får overta driften. Ofte er det konkurranseutsetting som fører til at offentlig velferd blir privatisert. I figur 8 ser vi at andelen som er *ganske* eller *veldig* positive til konkurranseutsetting var 45 prosent i 2012, mens andelen ble redusert til 36 prosent i 2016 og ytterligere redusert til 34 prosent i 2018 og 2022.^v

I samme undersøkelse stiller Fafo spørsmålet om ulike områder egner seg for konkurranseutsetting. Dette er vist i figur 9.^{vi} Også her er trenden at færre er positive til konkurranseutsetting over tid. Vi ser også at det er forskjell mellom velferdsområdene. Færrest er positive til konkurranseutsetting av barnevern og grunnskole, mens flest er positive til konkurranseutsetting av kollektivtransport, renhold og renovasjon.

3.2 Andre undersøkelser peker i samme retning som 2023-undersøkelsen

Fafo har stilt et sett av relaterte spørsmål i 2018 og 2022, om blandingsforholdet mellom offentlig og privat. Dette er gjengitt i figur 10.^{vii} Her finner vi et lignende mønster som i Tankesmien Agendas tall fra 2023 som innledet dette notatet: Flest mener det offentlige selv bør ta større ansvar for tjenesteproduksjonen, noe færre mener dagens kombinasjon gir en fin balanse, mens færrest mener det offentlige bør overlate mer av tjenesteproduksjonen til private. Fra 2023-tallene har vi sett at en betydelig andel av befolkningen ønsker å redusere innslaget av private kommersielle aktører innen velferden. Men hvor mye? Et av de mer inngripende alternativene vil være å forby private kommersielle tilbydere gjennom et profittforbud. Støtten til dette forslaget blir undersøkt i Kantars helsepolitiske barometer,

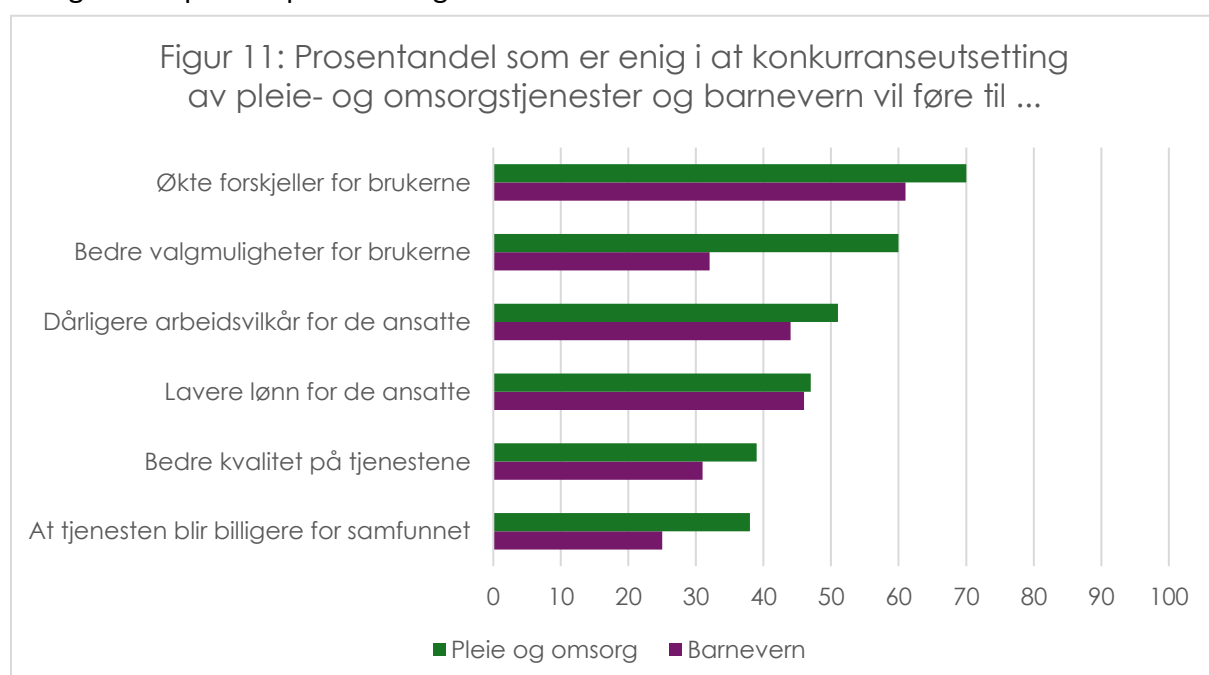


som gjennomføres i samarbeid med blant annet NHO Geneo, Aleris og Nasjonalforeningen for folkehelsen. Rundt 50 prosent av respondentene var i 2023 enig i påstanden «Hvor enig eller uenig er du i at det må være lov for private selskaper å tjene penger på å utføre velferdstjenester for det offentlige, som for eksempel asylmottak, barnehager, barnevern og sykehjem?», mens rundt 40 prosent var uenig i påstanden, og ønsker ikke at det skal være lov å tjene penger på å utføre velferdstjenester for det offentlige.^{viii}

Selv om vi har sett fra ulike undersøkelser at mange er enig i at kommersialisering og privatisering skal begrenses, viser tall fra Kantars helsepolitiske barometer at på helsefeltet synes leverandør å være mindre viktig enn at helsetjenesten fungerer og at du får den helsehjelpen du trenger. I 2021 sa rundt to tredeler av respondentene seg enig i at «Det er viktigere å få den hjelpen man trenger enn hvem som leverer den».^{ix} Kantars helsepolitiske barometer stiller en rekke spørsmål om synet på private aktører i velferden (særlig innen helse). Spørsmålene handler om synet på ulike sider ved helseaktørene, og gir ikke i seg selv grunnlag for å beskrive hvor stor *andel* kommersielle eller ideelle aktører folk ønsker. Unntaket er spørsmålet om det skal være lov å tjene penger på å utføre velferdstjenester. Det er et flertall som er motstandere av et generelt forbud mot kommersielle aktører i velferden.

3.3 Frykt for forskjeller kan være viktig årsak til skepsis mot privatisering

Hvilke begrunnelser har folk for sitt syn på hvor mye av velferdstjenestene som bør privatiseres? I den tidligere omtalte undersøkelsen fra Fafo viser 2022-tallene (figur 12) at av ulike tenkelige konsekvenser av konkurranseutsetting av pleie og omsorg og barnevern, er det flest som peker på økte forskjeller for brukerne.^x Rundt to tredeler av respondentene mener dette vil være en konsekvens. I hvert fall innenfor disse velferdsområdene virker det dermed sannsynlig at frykt for forskjeller i hvilket tilbud man får er en viktig årsak til hvorfor mange er skeptisk til privatisering av velferd. På helseområdet understøttes dette av tall fra



Kantars helsepolitiske barometer, som viser at rundt to tredeler mener at vi allerede i dag har et todelt helsevesen, hvor økonomi har betydning for hvor god hjelp man får.^{xi}

Valgfrihet synes å være en viktig årsak blant de som er positive til privatisering. Ifølge Fafotallene mener 60 prosent at konkurranseutsetting vil føre til bedre valgmuligheter innen pleie og omsorg, mens noe over en tredel mener det samme om barnevern. Rundt en tredel av respondentene i Fafos undersøkelse fra 2022 mener at det vil bli enten bedre eller billigere med konkurranseutsetting. Dette kan også være en årsak til at en del ønsker å privatisere mer av de offentlige velferdstjenestene. En siste årsak kan være en bekymring for kapasitetsutfordringer i det offentlige, hvor private selskaper på ulike kan tenkes å bidra. I Kantars helsepolitiske barometer for 2023 er det bare rundt en firedel som mener det offentlige vil være i stand til å dekke de framtidige behovene i helsetjenesten helt uten hjelp fra kommersielle og ideelle helseaktører.^{xii}

4 Referanser

- Fjellanger, R. (2020, 6. oktober). Ny undersøkelse: Flertallet har mistet troen på privatisering. VG. <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/GaGQG6/ny-undersokelse-flertallet-har-mistet-troen-paa-privatisering>
- Haugsgjerd, A. og Kumlin, S. (2019). Konsensus om den norske velferdsstaten? I J. Bergh og B. Aardal (Red.), *Velgere og valgkamp*. (s. 201-222). Cappelen Damm Akademisk.
- Livgard, E. (2021, 13. april). *Helsepolitisk barometer 2021*. Presentasjon under lansering av helsepolitisk barometer 2021. https://kantar.no/globalassets/ekspertiseomrader/politikk-og-samfunn/helsepolitisk/2021/helsepolitisk-baromter-2021_presentasjon_13.-april-2021_for-publisering_september-2021.pdf
- Livgard, E. (2023, 30. mars). *Helsepolitisk barometer*. Presentasjon under lansering av Helsepolitisk barometer 2023. https://kantar.no/globalassets/ekspertiseomrader/politikk-og-samfunn/helsepolitisk/2023/helsepolitisk-barometer-2023_presentasjon.pdf
- NOU 2020: 13. (2020). *Private aktører i velferdsstaten*. Nærings- og fiskeridepartementet.
- NTB. (2020, 5. oktober). Stadig mindre tro på privatiseringen i Norge. *Dagens Perspektiv*. <https://dagensperspektiv.no/samfunnsstyring/2020/stadig-mindre-tro-pa-privatiseringen-i-norge>
- Trygstad, S. (2022, 9. november). *Holdninger til konkurranse og marked i den norske befolkningen*. Presentasjon under Fafofrokost: Hvem skal levere velferdstjenestene? https://www.fafo.no/images/pub/lysark/Trygstad_09112022Fafofrokost.pdf

ⁱ NOU 2020: 13

ⁱⁱ Fjellanger, 2020

ⁱⁱⁱ NTB, 2020

^{iv} Haugsgjerd og Kumlin, 2019

^v Trygstad, 2022

^{vi} Trygstad, 2022

^{vii} Trygstad, 2022

^{viii} Livgard, 2023

^{ix} Livgard, 2021

^x Trygstad, 2022

^{xi} Livgard, 2021

^{xii} Livgard, 2023