

Mandat for utvalg som skal utrede hvordan kommersiell drift kan utfases i ulike skattefinansierte velferdstjenester

1. Bakgrunn

De offentlige velferdstjenestene i Norge er bygget opp med skattefinansiering og folkevalgt kontroll for å gi befolkningen lik tilgang til et godt tilbud av grunnleggende tjenester innen helse, utdanning og omsorg. I dag styres deler av det offentlige velferdstilbudet gjennom ulike markedsmodeller som åpner for kommersielle eierformer. Legitimiteten til den norske velferdsmodellen hviler på at skattepengene kommer fellesskapet til gode i form av gode velferdsytelser til innbyggerne, og ikke ender opp hos kommersielle aktører.

Størstedelen av ansvaret for velferdstjenestene er lagt til kommunene, men med viktige unntak: De offentlige sykehusene er organisert i regionale helseforetak med staten som eier, mens deler av barnevernet, arbeidsmarkedstiltakene og asylmottakene er lagt til statlige forvaltningsorganer. Disse organene skal sørge for at innbyggerne får tjenester, men har stor frihet til å velge mellom å levere tjenestene selv eller å benytte private leverandører. I dag leveres 80 prosent av tjenestene i offentlig egenregi. Den siste femdelen leveres av private basert på avtaler eller tilsagn om tilskudd, der det offentlige ønsker at en målgruppe skal få en tjeneste og den private aktøren tilbyr denne mot betaling. Det kan her skilles mellom anbudsbaserte og forhåndsgodkjente tiltak.

I dag finnes det ikke en enhetlig rettslig definisjon av hva som utgjør en «ideell» aktør. Ulike regelverk, som anskaffelsesforskriften, skatteloven, merverdiavgiftsloven og lov om register for frivillig virksomhet, har bestemmelser med relevans for ideell virksomhet, uten at det foreligger en nasjonal definisjon av hva en ideell aktør i velferdssektoren skal være. Betegnelsen ideelle viser som regel til *ideelle organisasjoner* som kjennetegnes ved at de har et sosialt formål og ikke betaler utbytte til eventuelle eiere. En slik forståelse av ideell forutsetter et sosialt formål, gjerne forstått som et formål utover velferdstilbudet den ideelle aktøren leverer. Det finnes i dag ingen juridisk definisjon eller annen avgrensning av ideell drift som stiller som vilkår at offentlig tilskudd utelukkende skal brukes på velferdstilbudet det er bevilget til. Både velferdstjenesteutvalget og Storberget-utvalget foreslo at det skulle opprettes et nasjonalt register over ideelle aktører.

Bruk av et bredt spekter av ulike private leverandører - både ideelle og små og store kommersielle - foregår eksempelvis innen barnevernet, på asylområdet, for barnehager og private skoler, og på sykehjem. Andelen private aktører varierer sterkt mellom de ulike tjenestene, fra å være høyest for arbeidsmarkedstiltak og barnehager, til lavest for grunnskole og i omsorgstjenestene for eldre og personer med nedsatt funksjonsevne. Det har de senere år vært en sterk vekst i den kommersielle delen av det private markedet for velferdstjenester, og særlig store kommersielle konsern har økt sin betydning. I henhold til velferdstjenesteutvalget har det skjedd en forskyvning fra mindre norske foretak til større norskeide konsern og noen helt eller delvis utenlandske eide konsern. Det gjelder i spesielt stor grad barnevern og i helse- og omsorgssektoren.¹

¹ NOU 2020:13 Private aktører i velferdsstaten.

2. Formålet med utredningen

Formålet med utvalget er å utrede hvordan kommersiell drift kan utfases i ulike skattefinansierte velferdstjenester, og legge fram en egen nullprofittmodell for hver slik sektor. Utvalget skal også foreslå en juridisk definisjon for ideelle driftsformer.

Utvalget se på hvordan utfasing av kommersiell drift kan gjennomføres innen de ulike tjenesteområdene ved å peke på alternative løsninger, og redegjøre for fordeler og ulemper av en slik omlegging, herunder samfunnsøkonomiske konsekvenser. Det forutsettes at utvalget gjennomfører en bred analyse som omfatter konsekvenser for statlige og kommunale myndigheter som har et lovpålagt ansvar for tjenestene, for innbyggerne og brukerne av tjenestene, og for ideelle og kommersielle aktører som i dag gjennom tilskudd eller kontraktsbeløp leverer tjenester på oppdrag av det offentlige. Utvalget skal også utrede hvordan små private aktører som ønsker å fortsette å drive et velferdstilbud kan ivaretas i de ulike modellene, eksempelvis gjennom overgang til en ideell driftsform

I anmodningsvedtaket som ligger til grunn for oppnevningen av utvalget bes utvalget foreslå en juridisk definisjon av ideelle driftsformer i skattefinansierte velferdstjenester. En avklart definisjon av hva som utgjør en ideell aktør i denne sammenheng vil kunne være viktig ut fra flere ulike hensyn. En slik definisjon vil bl.a. også kunne være et viktig grunnlag for utvalgets videre arbeid med å utarbeide en nullprofittmodell for hver sektor og alternativer til kommersiell drift i ulike skattefinansierte velferdstjenester. Utvalget skal derfor levere en egen delutredning som definerer vilkårene for ideell virksomhet og som fremmer forslag til en juridisk definisjon av ideelle driftsformer. Delutredningen skal også vise hvordan ideelle aktører kan registreres, eksempelvis etter en modell lik Frivillighetsregisteret.

Utvalget bes utrede en nullprofittmodell for hver sektor, som et av alternativene for fremtidig organisering av den aktuelle sektor. I dag er det kun stiftelse som er en forpliktende ideell organisasjonsform for aktører som leverer skattefinansierte velferdstjenester. Utvalget bes utrede organisasjonsformer som legger godt til rette for ideell drift i hver sektor med utgangspunkt i utvalgets definisjon av ideell drift. Utvalget skal hente inn eksempler fra andre europeiske land på organisasjonsformer/driftsformer eller annen type organisering/krav som forplikter private aktører som leverer offentlig finansierte velferdstjenester til ideell drift. Utvalget bes videre hente inn eksempler fra andre europeiske land på organisasjonsformer/driftsformer der man har funnet gode modeller for å ivareta små, private aktører, samtidig som man sørger for at drift av offentlig finansierte velferdstjenester ikke er attraktivt for kommersielle konsern og at man gradvis faser ut kommersielle aktører innenfor sektorer som eksempelvis barnevern.

3. Rammene for og problemstillinger i utvalgsarbeidet

En eventuell utfasing av kommersielle aktører i ulike velferdstjenester kan eksempelvis skje med utgangspunkt i følgende tre hovedalternativer. De to første har begge null-profit som premiss, mens den tredje åpner for fortsatt kommersiell drift, men sterkere regulering av disponering av overskudd blant kommersielle aktører. Utvalget skal drøfte muligheter for og konsekvenser av utfasing av kommersiell drift i lys av disse alternativene, evt. gjennom andre

løsninger som utvalget vil foreslå. Aktuelle driftsmodeller innenfor hver av disse hovedmodellene skal beskrives og drøftes.

1) Offentlig egenregi: Alternativet innebærer at driften av de aktuelle tjenestene som i dag skjer i regi av kommersielle aktører, fullt ut skjer i offentlig egenregi, dvs. i regi av de statlige organer og kommunene som er ansvarlig myndighet for tjenestene. Oppgaveløsningen kan gjennomføres som en del av de aktuelle virksomhetenes egen organisasjon, eller den kan settes ut i samarbeids- eller foretaksformer som de offentlige organene utøver kontroll over (evt. kontroll gjennom utvidet egenregi). En rendyrket variant av dette alternativet forutsetter et forbud mot å anbudsette utførelsen av tjenestene, eller tildele tilskudd til private aktører for å utføre slike tjenester.

2) Ideell drift: Dette alternativet innebærer at private leveranser av velferdstjenester utelukkende forbeholdes ideelle organisasjoner, jf. reservasjonsadgangen i anskaffelsesforskriften i dag. En slik strategi forutsetter en juridisk avklaring av ideelle driftsformer, jf. utvalgets oppdrag om dette, og drøfting av hvilke organisasjonsformer som kan være aktuelle for slik drift. Utvalget skal vise hvordan handlingsrommet er for at anbudsprosesser kan erstattes av for eksempel tilsagn gjennom tilskudd eller lukkede runder for ideelle aktører.

Utvalget skal også beskrive hvordan alternativene i punkt 1 og 2 kan fungere sammen, for eksempel at kjernekapasiteten i en sektor er offentlig, supplert av langsiktige samarbeid med ideelle aktører.

I tillegg til oppfølgingen av Stortingets vedtak, ønsker regjeringen at utvalget skal utrede følgende:

3) Sterkere regulering av kommersielle aktører: Det siste alternativet tar utgangspunkt i at det fortsatt vil kunne være innslag av kommersielle aktører på noen områder, men at virksomheten reguleres i sterkere grad for å hindre at offentlige midler lekker ut i uintenderte høye fortjenestenivåer, og sikre offentlig innsyn og kontroll. Det kan eksempelvis gjelde krav om at virksomheten skal drives i et selvstendig rettssubjekt, forbud mot å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt, begrensninger i muligheten for å ta ut utbytte eller krav om at andeler av overskuddet skal reinvesteres i virksomheten, begrensninger mot å ta ut gevinst ved salg av virksomheten, krav om åpenhet om økonomi, eierskap og driftsavtaler og/eller tydeligere krav til ansattes kompetanse og deres lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår.

Utvalget skal vurdere alternative nullprofittsmodeller (1-2) og sterkere regulering av kommersiell drift (3) for velferdstjenester som staten eller kommunesektoren har en lovpålagt plikt til å tilby, og hvor det offentlige gjennom anbud eller tilskudd i dag benytter private aktører. Utvalget skal særlig se på:

- barnehager
- skoler (grunnskoler og videregående skoler)
- barnevern
- eldreomsorg (både i institusjon og hjemmebaserte tjenester)

- spesialisthelsetjenester blant annet innen: rus, psykiatri, habilitering, rehabilitering, kirurgi
- asyl- og flyktningmottak
- arbeidsmarkedstiltak

Utvalget skal ta stilling til om ulikheter i de ulike tjenestenes karakter og behov forutsetter en differensiering i krav og regelverk, eller om dette skal være likt for alle private aktører i skattefinansierte velferdstjenester.

Utvalget skal gjennomføre utredningsarbeidet i samsvar med utredningsinstruksen. Det innebærer bl.a. at utvalget skal drøfte hvilke prinsipielle spørsmål og egenskaper som tiltakene reiser og forventede virkninger av tiltakene skal utredes og vurderes. Utvalget skal særlig vurdere fordeler og ulemper ved alternativ organisering av velferdstjenestene som i dag tilbys kommersielt i lys av følgende hensyn:

- Politisk styrbarhet og demokratisk legitimitet
- Rettssikkerhetshensyn
- Beredskapshensyn
- Kostnads- og formålseffektivitet i oppgaveløsningen, samlet sett og for den enkelte tjeneste inkludert styringskostnader

I vurderingen av alternative tiltak og modeller skal utvalget særlig vurdere:

- Virkninger for brukerne, herunder kvalitet, mangfold og valgfrihet i tjenestetilbudet
- Virkninger for ansatte i tjenestene, herunder lønns-, pensjons- og arbeidsvilkår
- Omstillingskostnader i form av kompetanse- og ressursoppbygning
- Konsekvenser for investerings- og driftskostnader, innovasjon og tjenesteutvikling
- Konsekvenser for lov- og regelverk herunder EØS-rettslige rammer, reglene om offentlig støtte og reglene om offentlige anskaffelser.

Det er naturlig at dagens situasjon - nullalternativet - vil utgjøre sammenligningsgrunnlag for utvalgets vurdering av momentene over. Utvalget skal i tillegg vurdere konsekvenser for rammestyringen av kommunene, og for kommunenes frihet til å organisere tjenestetilbudet ut fra lokale forutsetninger og behov.. Utvalget skal vurdere dette forholdet ut fra ulike forutsetninger når det gjelder kommunenes geografiske beliggenhet og innbyggertall.

4. Gjennomføring

Utvalget oppnevnes som et offentlig utvalg med representanter som utgjør en bred faglig ekspertise på og erfaring fra de ulike fag- og sektorområdene som berøres av utredningen. Utvalgets utredning skal offentliggjøres i skriftserien for Norges offentlige utredninger (NOU)

Til å følge og gi innspill til utvalget, oppnevnes det en referansegruppe med representasjon fra berørte interessegrupper.

Utvalget vil få et eget sekretariat med ansettelse i Kommunal- og distriktsdepartementet. I tillegg forutsettes det at berørte departementer avsetter ressurser til nødvendig bistand til sekretariatsarbeidet for sine fagområder. Utvalget skal hente inn ny kunnskap på felt der det ikke foreligger ny og oppdatert kunnskap. Ellers skal utredningen baseres på relevante nylig avleverte og pågående offentlige utredninger, stortingsmeldinger og planer m.m. Det bør også tidlig avklares om det er aktuelle problemstillinger som allerede er dekket av andre utvalg. Dette gjelder særlig Velferdstjenesteutvalgets utredning *NOU 2020:13 Private aktører i velferdsstaten*.

Departementet kan supplere og endre mandatet ved behov, for eksempel som følge av eventuelle endringer i relevant lovgivning.

Utvalget skal levere delutredningen med forslag om juridisk definisjon av ideell virksomhet innen juni 2023. Utvalget skal levere sin sluttrapport i form av en NOU til Kommunal- og distriktsdepartementet innen 1. juni 2024.