

Politikk- og samfunnsavdelingen

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet
Postboks 8004 Dep.
0030 OSLO

Deres ref.:
24/868-93

Vår ref.:
24/7492-5 IBU
Ingrid Buset /

Dato:
13.01.2025

24/868-93 Høring - NOU 2024:17 Kommersielle og ideelle aktørers rolle i fellesskapets velferdstjenester

Fagforbundet mener at utvalgets gjennomgang og utredning er grundig og treffende, med et tydelig og viktig budskap: «Utvalget mener at konkurranse og markedstenkning som regel ikke er egnet i offentlige velferdstjenester.» (S. 375)

Kommersialisering av velferdstjenester har store kostnader, både for våre medlemmer og for kommunene. Våre medlemmer kan tape lønn-, pensjons- og arbeidsvilkår og kommunene kan få svekket mulighet til å styre og utvikle egne tjenester og ressurser. Utvalget synliggjør hvordan en del tjenesteområder ikke er egnet for kommersialisering og at styringskostnader, til å administrere og kontrollere anbud og kontrakter m.m., undervurderes.

Fellesskapets helsetjeneste er under press. Vi deler utvalgets bekymringer om en todelt velferd, der ulikheter i helseforsikring og helsetjenester kan forverre ulikhetene i samfunnet.

Fagforbundet er enige i at det er behov for å skjerme særlige sårbare brukere mot markedsløkken, og at det er behov for å styrke rammebetingelsene for ideell drift, både med tanke på å tydeliggjøre skillet mellom kommersielle og ideelle, samt å legge til rette med gode og hensiktsmessige reguleringer av ideelle. Disse reguleringene må sikre at offentlig finansiering av velferdstjenestene må komme tjenesten til gode.

Fagforbundet deler utvalgets bekymring over den kraftige økningen i privat, kommersiell helseforsikring de siste 20 årene. Omtrent 90 prosent av forsikringene er finansiert av arbeidsgiver. Tilgang til private helseforsikring bidrar i seg selv til ulikheter, siden det er kriterier blant annet ut fra alder og medisinsk historikk. De dekker heller ikke alle behandlingstyper. Vi er enige i at helseforsikringene kan bidra til at samlede helseressurser benyttes mindre effektivt ved at prioriteringene styrtes av etterspørsel, og i tråd med bedriftsøkonomiske mål, i stedet for faglige vurderinger og prioriteringer.

En økning av private kommersielle aktører i helsetjenesten i denne situasjonen vil bidra til fremveksten av et todelt helsetilbud, særlig fordi det øker konkurransen om en begrenset ressurs - arbeidskraften. På sikt vil en slik utvikling føre til svekket oppslutning om vårt offentlige og fellesfinansierte helsevesen.

Utvalgets beskrivelser tydeliggjør hvorfor det er viktig å fase ut og/ regulere kommersielle aktører. Vi vil også påpeke at bemanningskrisen innen helse og omsorg og oppvekstsektoren er en annen viktig grunn til å følge opp utvalgets anbefalinger.

Bruken av innleie i helsesektoren har eksplodert de siste ti årene. Sykehusene har nesten tredoblet utgiftene til vikarer fra 2012 til 2022. I kommunene er det enda verre. Mange kommuner sliter i dag med å rekruttere og beholde kvalifisert personell innen disse sektorene.

Bemanningskrisen er et resultat av flere faktorer, blant annet lav lønn, høyt arbeidspress og krevende arbeidsvilkår. Hvis kommersielle aktører får større makt over velferdstjenestene, er det stor risiko for at de ansatte blir mer utsatt for arbeidsbelastning, økt turnover og dårligere arbeidsforhold, noe som vil gi kommunene svakere evne til å bemanne egne tjenester, som de i mange tilfeller er lovpålagt å yte. Fagforbundet advarer mot at kommersialisering kan forsterke denne utfordringen, og oppfordrer til at det legges større vekt på å styrke arbeidsforholdene og rekrutteringen av kvalifisert personell i offentlig sektor.

I oppfølging av utvalgets arbeid er det viktig å legge til rette for god demokratisk styring og samfunnsøkonomisk effektivitet. I det følgende vil vi gi innspill på hvordan NOUen bør følges opp, med mål om at kommersielle aktører bør fases ut av velferdstjenestene.

Vi er innforstått med at dette vil ta tid, og vil kreve god planlegging. Tiltak 1 (som har til formål å sikre bedre ivaretagelse av personer i sårbare situasjoner) og tiltak 6-8 (for å gi bedre innsyn og kontroll) og tiltak 9-10 (bedre statistikk og kunnskap) bør følges opp fortløpende. Videre mener vi at tiltak 2-5 - å styrke offentlige og ideelle leverandører - bør være den langsiktige hovedmålsettingen, og at dette også må prioriteres fortløpende.

Bedre ivaretagelse av personer i særlig sårbare situasjoner (1)

1) Innstramminger for bruk av anskaffelser og brukervalg.

Forslag til videre oppfølging:

- Innføre forbud mot å kjøpe tjenester til enkeltpersoner i spesielt sårbare situasjoner gjennom anskaffelser.
- Dagens brukervalgsordninger gjennomgås og kvalitetssikres slik at de ivaretar de svakeste gruppenes behov.

Vurdering: Fagforbundet vil støtte et forbud mot å kjøpe tjenester til enkeltpersoner i særlig sårbare situasjoner, samt å gjennomgå og kvalitetssikre dagens brukervalgordninger, slik at de sikrer de svakeste brukernes behov.

Brukervalgsordninger er problematiske, og kan føre til ulik tilgang ut fra den enkelte brukers ressurser og evne til å velge. Vi er enige med utvalget i at dette er særlig problematisk for sårbare brukere, som for eksempel innen barnevernet, og vil også trekke fram at hjemmetjenester er et annet område der en del av brukerne er sårbare og det er store forskjeller mellom brukernes mulighet og kapasitet til å velge. Vi ser også at brukervalgordningene innen barnehagesektoren medfører ulike muligheter til å velge, avhengig av hvor du bor. Fagforbundet ser nå en utvikling med utbredelse av brukerordninger, og er bekymret over at man ikke har lært av de svenske erfaringene.

Styrke offentlig og ideelle leverandører (2-5)

2) Tilskudd som alternativ til anskaffelser

Forslag til videre oppfølging:

- Det igangsettes et arbeid med å utrede en lov om offentlig støtte til ikke-økonomiske tjenester av allmenn betydning.
- Enkeltkommuner og statlige etater som ønsker å prioritere ideelle velferdsaktører ved bruk av anskaffelsesregelverket får nasjonal bistand.

Vurdering: Fagforbundet har lenge vært kritiske til bruken av anskaffelser som kontraktsform, da denne konkurranseformen medfører press på lønns- og arbeidsvilkårene, som blir en konkurransefaktor, som utvalget også drøfter og dokumenterer. Anbudskonkurranser gir i liten grad rom for samarbeid og fagutvikling på tvers av kontrakter, og det reduseres kommunenes fleksibilitet og omstillingsevne. Disse konsekvensene av anbudssystemet er også godt synliggjort gjennom utredningen.

Fagforbundet er enige med utvalget i at det er behov for å synliggjøre alternativ til anskaffelser. Vi er videre enige i at det bør utredes en lov som presiserer og tydeliggjør hvilke tjenester som er å regne som «ikke-økonomiske tjenester av almen betydning», og deretter lovregulere tilskudd for slike tjenester slik at det er i tråd med EØS-regelverket (Altmark og SGEI). En slik organisering kan legge til rette langsiktige kontrakter og bedre samarbeid. Med en slik organisering av velferdstjenesten vil det være mulig å styrke offentlige og ideelle aktørers samarbeid og utviklingsarbeid.

Utvalgets forslag tar utgangspunkt i at det ikke skal være kommersielle leverandører i en slik organisering. Vi er samtidig bekymret for at en slik organisering også vil kreve oppbygging av kontroll og byråkrati, selv om man faser ut kommersielle aktører.

Vi vil ikke gi uttømmende kommentarer, men påpeke at ved økt bruk av tilskudd som finansieringsform vil det være viktig å lære av erfaringene fra barnehagesektoren, både med tanke på kontroll og innsyn, hvilke krav som kan stilles, regulering av opptak(/inntak) m.m.. Erfaringene fra barnehagesektoren har vist høy lønnsomhet, som indikerer at det offentlige har betalt for mye for tjenestene. Det er ikke samfunnsøkonomisk effektivt, da en eventuell «overbetaling» kunne ha vært brukt til å løse andre fellesoppgaver.

Tilskuddsordninger må utformes på en måte som sikrer at lønns-, pensjons- og arbeidsvilkår ikke blir dårligere enn det som ansatte i kommunene har. For å sikre at pensjonstilskuddene blir så riktige som mulig vil Fagforbundet peke på at det hensiktsmessig med kostnadsdekning, ikke prosent. Med tanke på bemanning er det nødvendig å se på hvordan man kan sikre relativt lik kompetanse og bemanning, uten å bidra til rettighetsfesting og detaljstyring som begrenser kommunenes handlingsrom og økonomi. I tillegg må dette sees opp mot ulikheter i brukergrupper i offentlig og privat.

En annen utfordring er at dagens organisering med tilskudd har bidratt til demokratisk underskudd i kommunenes styring av egent tjenestetilbud. Vi ser i dag eksempler på at kommunene må legge ned kommunale skoler og barnehager når barnetallene går ned, fordi det er vanskeligere å stoppe finansieringen til private skoler og barnehager, enn det er å legge ned eget kommunalt tilbud.

Som følge av behovet for reguleringen, innsyn og kontroll medfører dette både direkte og indirekte kostnader som man må ta høyde for.

Utvalget foreslår videre at kommunene burde få tilgang til nasjonal bistand og veiledning i hvordan de kan prioriterer ideelle aktører for å hindre rettslig usikkerhet. Fagforbundet mener dette er et viktig forslag, som også er i tråd med anbefalingene fra NOU 2024:7 Norge og EØS: Utvikling og erfaring, som anbefaler å bevare og videreutvikle EØS-kompetansen i sentralforvaltningen, direktoratene, fylkeskommunene og kommunene. Dette regelverket er juridisk krevende, og det er viktig at det blir lagt til rette for at politiske valg (som å prioritere ideelle aktører) skal kunne gjennomføres innenfor oversiktlige juridiske rammer. Det må legges til rette for å bruke handlingsrommet, og unngå å gjøre unødvendige feil.

3) Nasjonal strategi for ideelle velferdsaktører

Forslag til videre oppfølging:

- Det utarbeides en nasjonal strategi for å fremme og forbedre ideelle aktørers rolle i tilbudet av velferdstjenester.

Vurdering: Fagforbundet mener at ideelle aktører kan ha en viktig rolle å spille i velferdssystemet, som et supplement til offentlige tjenester, på områder der de kan bidra med mangfold og utviklingsarbeid. I samarbeid med ideelle aktører må regelverket sikre at de ansattes lønns-, pensjon- og arbeidsvilkår er ivarettatt på samme nivå som i offentlig sektor. Fagforbundet er enige i at det bør utarbeides en nasjonal strategi for å fremme og forberede ideelle aktørers rolle i tilbudet av velferdstjenester.

4) Et løft for offentlig og ideell tjenesteutvikling.

Forslag til videre oppfølging:

- Etablere et senter for velferdsinnovasjon enten nasjonalt og/eller med regionale sentra. Senteret bør ha ansvar for å systematisere erfaringsutveksling mellom hverdagsinnovasjon, pilotprosjekter og forskning.

Vurdering: Utvalget viser til at deling og utveksling av innovasjon, forsøksprosjekt og tjenestenær forskning er for lite systematisert, og at det er behov for optimalisering for å klare å møte behovene i tjenestene. Utvalget viser til erfaringer fra Kvalitetskommuneprogrammet og at KS eventuelt kan bidra til et løft i samarbeid med kommunesektoren. peker også på tillitsreform og partssamarbeid.

Det er riktig som utvalget påpeker at det mangler koordinering og systematisering av utviklings- og innovasjonsarbeidet, særlig i kommunehelsetjenesten. Fagforbundet vil imidlertid påpeke at det finnes nasjonale utviklingsprogram, som Tørn kommune, og nasjonale kompetansesentre, som Aldring og helse. I tillegg har man utviklingssentrene for sykehjem og hjemmetjenester, som på mange vis utgjør et nasjonalt, koordinert system for fagutvikling i kommunehelsetjenesten. Forslaget om et senter for velferdsinnovasjon er godt, men det bør bygge på, eller inkorporere, de strukturene som allerede finnes.

Det er veldig mange aktører som på forskjellig vis driver med fagutvikling, innovasjon og kompetanseheving i kommunehelsetjenesten. Et første steg på veien til et eventuelt nasjonalt senter for velferdsinnovasjon, bør være å få oversikt over disse og se på hvordan de kan koordineres bedre. Det er også behov for bedre koordinering på departements- og direktoratsnivå.

Ettersom det å rekruttere og beholde personell er den største utfordringen tjenestene står overfor akkurat nå, vil det trolig være tjenlig å begynne med se på bedre koordinering av innsatsen fra ulike aktører på felter som arbeidsmiljø, rekruttering og etter- og

videreutdanning. Bransjeprogrammene knyttet til IA, det nye bransjeprogrammet for utdanning i helse- og omsorg, arbeidet i Tørn kommune og andre KS-prosjekter som Menn i helse og Jobbvinner, fagarbeiderløftet som det arbeides med i helsedirektoratet, innsatsen til frivillige aktører som Verdighetssentret er eksempler på arbeid som i større grad bør koordineres og ses i sammenheng.

5) Unngå at ansattes vilkår bli utilsikta konkurransefortrinn.

Forslag til videre oppfølging:

- Det kan vurderes å lovregulere lønns-, pensjons-, og arbeidsvilkår for ansatte i offentlig finansierte velferdstjenester, i tråd med prinsippet om allmenngjøring.
- Partene i arbeidslivet oppfordres til å sikre at ansattes vilkår ikke virker som en uhensiktsmessig driver for konkurranseutsetting av fellesskapets velferdstjenester.
- Dagens medleverforskrift bør oppheves. Det bør stilles som betingelse for bruk av medleverordninger at arbeidsgivere som skal benytte seg av den er registrerte ideelle velferdsaktører, jf. utvalgets forslag i NOU 2024: 1.

Vurdering: Utvalget viser at det ikke er mulig å skjerme ansattes vilkår fullt ut, så lenge tjenestene blir satt ut på konkurranse gjennom anskaffelsesregelverket. Utvalget viser det juridiske handlingsrommet til å forhindre at ansattes vilkår blir et konkurransetrinn og beskriver hvordan dette kan gjøres. Utvalget påpeker at nasjonal lovgiving av lønns- og arbeidsvilkår vil bryte med hovedprinsippet i norsk arbeidsliv der vilkårene fastsettes ved forhandlinger mellom partene i arbeidslivet, samtidig som de viser til unntak fra dette hovedprinsippet i dagens system, som at privatskoleloven gir undervisningspersonalet rett til lønns- og arbeidsvilkår tilsvarende offentlige skoler, og at yrkesgrupper som sykepleiere har lovfesta rett til lik pensjon uavhengig av arbeidsgiver.

Fagforbundet mener det på nåværende tidspunkt ikke bør vurderes å lovregulere lønns-, pensjons- og arbeidsvilkår for ansatte i offentlig finansierte velferdstjenester på lik linje med allmenngjorde vilkår, da en slik utvidelse vil tilknytte store deler av offentlig sektors avtaler til slik regulering og gjennom det kunne bidra til å undergrave vår forhandlingsmodell, der lovregulerte vilkår er et klart unntak som kun reguleres i enkelte bransjer.

Fagforbundet støtter at dagens medleverforskrift bør oppheves. Medleverforskriften er i dag ikke nødvendig, i tråd med vernelovgivningen for arbeidstakere i Norge, eller støtter opp det organiserte arbeidslivet.

Medleverordningen går utover vernelovgivningens rammer og skaper flere problemer enn det ordner opp i. Den presser arbeidstakere til å jobbe 1066 timer mer i året enn en normal fulltidsstilling, og gir uorganiserte arbeidsgivere en forskriftsfestet fordel til å fravike Arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser som organiserte arbeidsgivere ikke har. Ordninger med langturnus som sikrer et faglig forsvarlig arbeid både for bruker og ansatt kan gjennomføres innenfor rammene av tariffavtalene og Arbeidsmiljøloven i dag.

Fagforbundet vil påpeke at store unntak fra vernelovgivningen bør gjøres etter konkrete vurderinger av den totale arbeidssituasjonen, inkludert belastning og faglig forsvarlighet. Dette kan gjøres best gjennom tariffavtaler etter AML §10-12(4) som godkjennes av forbund med innstillingsrett.

Dersom medleverforskriften skal videreføres, må forskriften endres slik at den er i tråd med vernelovgivningens innretning ellers. Det vil si at adgangen til utvidet arbeidstid utover

arbeidsmiljølovens bestemmelser avhenger av avtale med Arbeidstilsynet eller fagforening med innstillingsrett. Avtalte rammer må ikke gå utover de ytterste rammene for verneavgivningen ellers.

Fagforbundet vil påpeke at det ikke er tilstrekkelig at en leverandør er ideell. Det må også stilles krav om at adgangen til utvidet arbeidstid må enten avtales med Arbeidstilsynet, eller være knyttet til å ha en tariffavtale med en fagforening med innstillingsrett, slik at det ikke blir et konkurransefortrinn å stå utenfor det organiserte arbeidslivet.

Konkrete verktøy for innsyn og kontroll (6-8)

6) Krav om selvstendig rettssubjekt

Forslag til oppfølging:

- For å sikre innsyn og kontroll med pengestrømmer bør krav om selvstendig rettssubjekt vurderes i relevant sektorlovgivning.

Vurdering: Fagforbundet har vært positive til krav om at private barnehager måtte organiseres som selvstendige rettssubjekt, fordi dette bidrar til å gi tillitsvalgte, foreldre, kommuner og andre nødvendig innsyn, og gir rammevilkår for kontroll. Dette har gitt mulighet til bedre innsyn og mer detaljert og sikker informasjon om økonomien i den enkelte barnehage. Utvalget redgjør godt for hvorfor det er nødvendig og viktig å ha innsyn og kontroll med pengestrømmene og Fagforbundet er positive til utvalgets forslag om at krav om selvstendig rettssubjekt bør bli vurdert i relevant sektorlovgivning, for å sikre innsyn og kontroll med pengestrømmer.

7) Digital kontroll med bemannings og kompetansekrav

Forslag til oppfølging:

- For offentlig finansierte velferdstjenester med krav til bemanning og kompetanse, bør det innføres krav om digitalisert og automatisk innrapportering til kontrollmyndighetene.

Vurdering: Kan gi innsikt i kvalitet i tjenestene ved info om utført arbeid og kompetanse, ansiennitet og stillingsnivå. Målet er å forenkle og automatisere innrapportering av krav som blir stilt i avtaler og kontrakter og slik sikre at kompetanse- og bemanningskrav blir etterlevd.

Det er viktig at kompetanse- og bemanningskrav blir etterlevd der disse er spesifisert i avtaler. Automatisk innrapportering av disse vil bidra positivt, ved å gjøre det enklere å føre kontroll, og kan gi nyttig innsikt i disse tjenestene. Vi ønsker likevel å poengtere at det i helsetjenestene ikke er ønskelig med noen generell bemanningsnorm, blant annet fordi det vil redusere lokalt handlingsrom til å oppnå god oppgavedeling basert på tilgjengelig kompetanse.

8) Forhåndsgodkjenning og register for kommersielle velferdsaktører.

Forslag til oppfølging:

- Det vurderes å etablere en ordning som stiller krav til at også kommersielle velferdsaktører må registreres og godkjennes av en nasjonal myndighet for å kunne levere offentlig finansierte velferdstjenester.

Vurdering: Fagforbundet er enig i at det bør etableres en ordning som stiller krav til at også kommersielle velferdsaktører må registreres og godkjennes av en nasjonal myndighet for å

kunne levere offentlig finansierte velferdstjenester. Et slikt register kan bidra til åpenhet og tilgang på opplysninger om hvem som driver offentlig finansierte velferdstjenester.

Bedre statistikk og kunnskap (9-10)

9) Kontroll med velferdseiendom

Forslag til oppfølging:

- Det bør vurderes å innføre et forbud mot å dele opp (fisjonere) ut eiendomsselskap, og å innføre hjemfall for eiendom som er finansiert gjennom offentlige tilskudd til velferdstjenester.

Vurdering: Fagforbundet vil støtte et slikt forslag, da det kan bidra til kontroll med verdien av eiendommer og institusjoner som bygges opp ved offentlig finansiering, og kan bidra til å hindre at aktører kan realisere en gevinst på eiendommen, som ikke kommer tjenesten til gode.

10) Videreutvikle statistikk og styrke kunnskapen om virkning/konsekvenser av eierforhold.

Forslag til oppfølging:

- Ta initiativ overfor Statistisk sentralbyrå om å utvikle dagens statistikk over velferdsaktører og deres aktivitet, slik at man kan identifisere ideelle så vel som kommersielle aktører og følge utviklingen i de ulike tjenesteområdene.
- I tråd med sektorprinsippet for forskning, iverksette relevante departement / evt. direktorat, for å få i gang forskning om konsekvenser av ideelle og kommersielle tilbydere av velferdstjenester, innen sine områder.

Vurdering: Fagforbundet har uttrykt forventninger til at utvalget skal presenterer virkemidler som vil legge til rette for utvikling av offentlig sektor, gode og helhetlige tjenester for innbyggerne, demokratisk styring og samfunnsøkonomisk effektivitet og gode og trygge lønns-, pensjons- og arbeidsvilkår. Å videreutvikle dagens statistikk og datagrunnlag kan bidra til bedre beslutningsgrunnlag både for hvordan det velferdstjenestene bør styre og prioritere, både helhetlig og innen ulike tjenesteområder, samt gi økt kunnskap om ansattes lønns-, pensjons- og arbeidsvilkår. Fagforbundet er positive til forslaget.

Avslutning:

Fagforbundet deler utvalgets bekymringer over kommersialiseringen av velferdstjenester og støtter en langsiktig strategi for å styrke offentlig og ideell drift. Det er avgjørende at vi beskytter de sårbare brukergruppene og forbedrer arbeidsforholdene for ansatte i helse- og omsorgssektoren. Vi håper at tiltakene som foreslås blir fulgt opp, for å sikre en bærekraftig og rettferdig velferdsstat.

Med hilsen

Politikk- og samfunnsavdelingen

Trond Jensrud
avdelingsleder

Ingrid Buset
rådgiver

Dette brevet er godkjent elektronisk i Fagforbundet og har derfor ingen signatur.