



Nærings- og fiskeridepartementet
Postboks 8090 Dep
0032 OSLO

Deres ref:

Vår ref: 18/00533-4

Dato: 27.04.2018

Utlendingsdirektoratets kommentarer til høring av rapport fra arbeidsgruppe om like konkurransevilkår for offentlige og private aktører

Vi viser til Nærings- og fiskeridepartementets høring av rapport fra arbeidsgruppe om like konkurransevilkår for offentlige og private aktører, med høringsfrist 2. mai 2018.

Det offentlige tilbyr ulike type tjenester. Arbeidsgruppen har vurdert hvilke tiltak som er nødvendige etter EØS-avtalen, og synliggjør hvilke handlingsrom norske myndigheter har etter EØS-avtalens regler om offentlig støtte. Arbeidsgruppen har videre vurdert tiltak som ikke er påkrevd, men som kan være ønskelige av hensyn til blant annet like konkurransevilkår og effektiv ressursbruk.

Utlendingsdirektoratets (UDIs) behov er i stor grad knyttet til å sikre gode tjenester knyttet til gjennomføring av regjeringens asylpolitikk. UDIs konkurranseflate er til en stor grad knyttet til leverandører av tjenester i forbindelse med kjøp av mottaksplasser med både offentlige, private og ideelle organisasjoner som leverandører.

UDI ønsker like konkurransevilkår mellom offentlige og private aktører. UDI er imidlertid opptatt av at tiltak som skal sikre konkurranse på like vilkår i mindre grad bør fokusere på regelendringer og i større grad bør fokusere på å hjelpe og veilede offentlig sektor til en ønsket adferd knyttet til leveranse av tjenester i konkurranse med private.

UDI er enig med arbeidsgruppens flertall i at det er nødvendig å innføre plikt til regnskapsmessig skille og skatteplikt for EØS-rettslig økonomisk aktivitet for å overholde regelverket om offentlig støtte. UDI mener det ikke bør innføres nye og særnorske tilsynsordninger for overholdelse av støtteregeleverket.

UDI har mange års erfaring fra samarbeid med offentlig og privat sektor for å sikre gode tjenester i utlendingsforvaltningen.

Offentlig virksomhet er i langt større grad underlagt regulatoriske og forvaltningsmessige krav og politiske føringer. Dette kan medføre et mindre spillerom enn det som gjelder for private aktører, som i hovedsak er underlagt selskapsrettslig regelverk.

UDI mener at en etablering av plikt for kommuner til å skille ut økonomisk aktivitet i egne rettssubjekter vil ha negative konsekvenser for UDIs kjøp av mottakstjenester, ettersom dette antas å begrense leverandørmarkedet for mottakstjenester og være til hinder for mest mulig effektiv konkurranse. UDI anbefaler derfor ikke dette tiltaket.

1. Hvilke tjenester UDI kjøper

Den største utgiften på UDIs område er knyttet til drift av asylmottak. UDI er pålagt å gi tilbud om innkvartering til alle nyankomne asylsøkere fra asylsøknaden deres er registrert av Politiets Utlendingsenhet (PU) og frem bosetting eller retur.

Mottakssystemet har vært i gjennom en stor og krevende omstilling de siste årene, med først en stor oppbygging og deretter en stor nedbygging av kapasiteten.

I integreringsmeldinga heter det at «UDI skal aktivt oppfordre kommuner og frivillige organisasjoner til å etablere og drive mottak, og skal innenfor rammene av regelverket legge til rette for at disse aktørene kan være driftsoperatører for mottak.»

UDI skal påse at både kommuner, ideelle organisasjoner og private foretak er representert som operatører av mottak på vegne av UDI. UDI skal videre påse at det anskaffes asylmottak over hele Norge. UDI gjennomfører i denne sammenheng egne anskaffelser i 6 regioner (Øst, Indre-Øst, Sør, Vest, Midt og Nord).

Ordinære mottak skal tilby et nøkternt, men forsvarlig botilbud, basert på at den enkelte skal ta vare på seg selv og sine. Tilbudet skal være innrettet mot å sikre beboernes grunnleggende behov og den enkeltes behov for trygghet.

- operativ drift av et mottak omfatter i hovedsak:
- logistikk
- pengeutbetalinger
- informasjons og veiledningsoppgaver
- miljøarbeid og organisering av aktiviteter for beboerne
- koordinering med vertskommune og statlige aktører (Politiet/IMDi) med lovpålagte oppgaver opp mot mottaksbeboere.

For enslige mindreårige asylsøkere i aldersgruppen 15-18 år har UDI også det daglige omsorgsansvaret. UDI har egne mottak for enslige mindreårige, med en bemanning som skal ivareta disse omsorgsoppgavene.

UDI er pålagt å tilpasse mottakssystemet til utlendingsforvaltningens behov, for en hensiktsmessig organisering av asylprosedyren. UDI opererer i denne sammenheng med 3 hovedtyper mottak. Det gjelder:

- transittmottak med tilhørende ankomstsenter som har som formål å tilrettelegge for innledende kartlegging av søkeres asylsak,
- ordinære mottak som skal gi et botilbud til enslige og familier i påvente av asylvedtak, og etterfølgende retur eller bosetting, samt
- egne mottak for å ivareta omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere.

2. Egenskaper ved leverandørmarkedet for mottakstjenester

UDI er eneste kjøper av mottakstjenester. Leverandørmarkedet består i all hovedsak av spesialiserte leverandører, som kun i begrenset grad har inntekter fra annen virksomhet enn mottaksdrift. Unntaket er de frivillige og humanitære organisasjonene, som alle har humanitær/veldedig arbeid som sin primære aktivitet. UDI hadde 1. januar 2018 om lag 50 mottak fordelt på følgende typer leverandører:

- private foretak: 29
- kommunale driftsoperatører: 15
- humanitære og frivillige organisasjoner: 6

Markedet er på nasjonalt plan preget av to store private driftsoperatører. Det har frem til nylig også vært én større frivillig organisasjon som har drevet mottak i mange landsdeler, men denne har fått nedlagt størstedelen av sine mottak. Dertil kommer en rekke mindre leverandører, som kun leverer tilbud på mottakstjenester i hjemmehørende kommune eller landsdel. Det gjelder særlig kommunale driftsoperatører, som kun leverer tjenester innen egen kommune, samt private foretak som med utgangspunkt i tilgang/eierskap til en egnet lokal bygningsmasse leverer tilbud på mottakstjenester til UDI.

UDIs kjøp av mottakstjenester gjøres ved konkurranseutsetting innenfor rammen av lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Drift av mottak forstås i denne sammenheng som en helse- og sosialtjeneste.

3. Fordeler og ulemper for våre ulike aktører som følge av UDIs praksis

UDI oppfatter at kommunene opptrer som leverandører i markedet på linje med private virksomheter, men at de i tillegg til profitt også ser gevinster og synergieffekter knyttet til samordning mellom deres lovpålagte tjenesteyting til beboerne og den operative driften av mottaket. Videre disponerer mange kommuner bygg som det er knyttet lave kostnader til, og hvor det ikke er alternative bruk for bygget (nedlagte sykehjem, etc.). UDI har erfaring for at dette gir insentiver for kommuner til å levere konkurransedyktige tilbud. Kommunale aktører har fått økt andel av kontraktene i løpet av de siste årene. Dette i en situasjon hvor UDI de to siste to årene har redusert antall mottak betydelig.

Vi har på den annen side erfart at våre offentlige anbud med korte frister medfører at det jevnlig forekommer at tilbud fra kommunale aktører ikke leveres, eller ikke leveres innen fristen. Det som følge av at det ikke er tilstrekkelig tid til behandling på lokalpolitisk nivå. UDI har således erfaring

for at det er ett potensial for at andelen operatører kunne vært høyere enn hva som er tilfellet nå.

UDI ser i denne sammenheng generelt lite tegn til uheldig sammenblanding mellom mottaksdriften og kommunens øvrige lovpålagte tjenesteyting. UDI har erfaring for at kommuner opptre ryddig i leverandørrollen. Kommuner har normalt en klart definert og avgrenset organisasjon knyttet til driften og denne regnskapsføres separat fra kommunens øvrig virksomhet. Enkelte kommuner velger også å skille ut driften som et eget kommunalt selskap.

UDI kan på denne bakgrunn ikke se at kommuner har en systematiske konkurransemessige fortrinn fremfor private tilbydere. Synergieffektene mellom drift og den lovpålagte kommunale tjenesteytingen oppfattes i denne sammenheng som både legitim og samfunnsøkonomisk nyttig. Problemstillingen opp mot ulovlig statsstøtte synes derfor ikke å være særlig relevant for UDIs kjøp av mottakstjenester.

Private aktører har på sin side fordeler knyttet til noe større fleksibilitet til å tilsette og si opp ansatte, og at de ofte har lavere avsetning til pensjon. Ideelle organisasjoner anses å opptre med på samme vilkår som private, men har normalt ikke fordeler knyttet til at de sitter på egen bygningsmasse.

4. Konsekvenser for UDI av foreslåtte og vurderte tiltak

UDI antar at en regnskapsplikt for kommuner som operatører av mottak ikke vil ha negative konsekvenser for UDIs mulighet til å anskaffe mottak på en effektiv måte og til en lavest mulig kostnad for samfunnet. Kommunale leverandører fører normalt egne regnskaper for drift av et mottak.

Utskillingsplikt antas å heve terskelen for kommuner til å levere tilbud på leveranser av mottakstjenester. Det er en terskel knyttet til at det kreves egne beslutningsprosesser opp mot politisk nivå i kommunen knyttet til slik oppretting og den administrative kostnaden knyttet til håndtering av dette. Det som hever terskelen mest er det at UDI kjøper mottakstjenester med en kort tidshorison, hvor UDI oppretter og nedlegger mottak fortløpende i samsvar med raskt skiftende behov gitt av uforutsigbare ankomster av nye asylsøkere til Norge. UDI opererer i denne sammenheng med 3 måneders oppsigelsestid. Stor usikkerhet for kommunen rundt varigheten på driften tilsier at krav om å opprette eget selskap vil være u hensiktsmessig.

Kommuner er en sentral leverandørtype for UDI og bidrar til en effektiv konkurranse i markedet. Direktoratet ser også flere positive effekter av samfunnsøkonomisk art knyttet til kommuner som operatører av mottak. UDI mener derfor at det vil være negativt for UDIs evne til å anskaffe mottakstjenester på en kostnads og formåls effektiv måte om slik utskillingsplikt innføres.

Med hilsen

Stephan Mo
avdelingsdirektør

Bjørn Gunnar Johansen
innkjøpsdirektør

Dokumentet er godkjent elektronisk i Utlendingsdirektoratet og har derfor ingen signatur.

Brevet sendes kun elektronisk.

Kopi:

Justis- og
beredskapsdepartementet