

Fylkesutvalgets vedtak

1. Fylkesutvalget ønsker å støtte sterke fellesskapsløsninger og ikke en utvikling der en stadig større andel av offentlige tjenester eies og drives av kommersielle konsern. Vi vil arbeide for at ansvar og drift av viktige offentlige tjenester fortsatt skal ligge til kommuner, fylkeskommuner og stat.

2. Fylkesutvalget ser betydningen av å få kartlagt de samfunnsøkonomiske konsekvenser ved å konkurranseutsette velferdstjenester, slik at man sikrer en optimalisert bruk av fellesskapets midler og at overskudd i private leveranser ikke går på bekostning av kvalitet i tjenester.

3. Fylkesutvalget støtter utvalgets anbefalinger med følgende merknader:

☐ Fylkesutvalget støtter utvalgets mindretall knyttet til økt transparens om eierskap, organisering og økonomi.

☐ Fylkesutvalget mener at kommersielle aktører innen barnevern bør avgrenses fra å levere tiltak på hele eller deler av barnevernsområdet, i tråd med mindretallet ved Bjerkan, Vislie og Røtnes.

☐ Fylkesutvalget støtter mindretallets syn i 27.7 om ideelle aktører

Bakgrunn

Den norske velferdsstaten tilbyr befolkningen et bredt spekter av tjenester. Det er lovbestemt at alle innbyggere skal ha rett på tjenester når behovene oppstår. Selve produksjonen av tjenestene kan utføres av både offentlige og private leverandører. Med private aktører menes både ideelle og kommersielle virksomheter.

Private aktører utfører vel en femdel av den samlede tjenesteytingen. Andelen private velferdsprodusenter varierer sterkt mellom de ulike tjenestene, fra å være høyest for arbeidsmarkedstiltak, fastleger og barnehager, til lavest for grunnskole og i omsorgstjenestene for eldre og funksjonshemmede.

I 2018 ble det oppnevnt et ekspertutvalg, «Velferdstjenesteutvalget», for utredning av offentlig finansierte velferdstjenester. Utvalget fikk i oppdrag å *«gjennomgå offentlige finansierte velferdstjenester i Norge i dag, med sikte på å kartlegge pengestrømmer i offentlig finansierte velferdstjenester, herunder handel mellom nærstående, bruk av skatteparadis, tynnkapitalisering og utbytte. Utvalget skal også foreslå løsninger som kan sørge for at offentlige midler i størst mulig grad går til produksjon av faktisk velferd, og hvordan uønsket skattetilpasning i selskap som i all hovedsak er finansiert av offentlige midler, kan hindres.»*

Utvalget leverte rapporten NOU:2020 13 Private aktører i velferdsstaten. Det er denne rapporten som nå er sendt på høring med frist 15. mars 2021.

Fakta

Utvalgets delutredning 1, er i hovedsak en kartlegging av de ulike velferdstjenester slik de ser ut i dag. Dette inkluderer hvilke reguleringer som gjelder, og hvilke finansieringsformer som benyttes for ulike velferdstjenester. Videre kartlegges omfanget av kommersielle og ideelle leverandører av velferdstjenester. Utvalget har i utredningen lagt ned mest ressurser på å forsøke å kartlegge lønnsomhet og pengestrømmer hos private aktører.

Delutredning 2 er en analyse av funnene i kartleggingen. På bakgrunn av analysen skal utvalget foreslå tiltak som kan gi en forbedret samfunnsøkonomisk ressursbruk. Utvalget skal vurdere hvordan bruken av private kan gjøres mer effektivt. Spørsmålet om hvorvidt tjenesteproduksjon i offentlig egenregi bør utvides eller reduseres, ligger utenfor utvalgets mandat.

Velferdstjenester

Utvalget definerer en velferdsytelse som «*en personlig tjenesteyting av grunnleggende betydning for velferd og livskvalitet*». De fleste sentrale velferdstjenestene omfattes av utredningen; spesialisthelsetjenestene, de kommunale helse- og omsorgstjenestene inkludert tannhelse, barnevern, barnehager, friskoler og arbeidsmarkedstiltak og asylmottak.

Alle velferdstjenester er regulert i lov eller forskrift, og fastsetter rettigheter for brukerne og plikter for det offentlige eller den private leverandøren som det offentlige velger å benytte til å levere velferdstjenesten. Private som leverer velferdstjenester plikter å følge de krav som stilles blant annet til kvalitet i regelverk og/eller kontrakt.

Velferdstjenester er arbeidskraftintensive. 75–80 prosent av kostnadene ved å produsere tjenestene er personalkostnader enten til egne ansatte, innleide arbeidstakere eller bruk av selvstendig næringsdrivende.

Delutredning 1

Utvalgets flertall mener driftsmarginer, fremfor avkastning, er det mest relevante lønnsomhetsmålet. Dette begrunner de med å vise til formålet med utvalget, og at en her ser på arbeidsintensive foretak med lav kapitalbinding, slik foretak i velferdssektoren er. Utvalget påpeker at vurderinger av lønnsomhet hos private leverandører av velferdstjenester er krevende, og tilgang til egnede data er en av de viktigste utfordringene.

I flere velferdssektorer har det vært en gradvis, men tydelig strukturendring blant private leverandører: Ideelle aktører har fått redusert betydning, mens større kommersielle konsern har økt sine markedsandeler. Klarest er endringen innenfor kommunale helse- og omsorgstjenester hvor ideelles andel av privates driftsinntekter har gått ned fra over 70 prosent i 2010 til 41 prosent i 2018. Også innen barnevern, asylmottak og barnehager har det vært en tydelig reduksjon av ideelles andeler av private leveranser. Det har i de fleste sektorer vært tydelige endringer i hvilke kommersielle aktører som har vokst. I de fleste sektorene har større norske og utenlandske konsern vokst på bekostning av mindre selskap.

Både ideelle og kommersielle leverandører har, som samlet gruppe, positivt gjennomsnittlig driftsresultat. Det samlede driftsresultatet i selskapene var på ca. 1,6 mrd. kroner i 2018. Med en omsetning på ca. 30,3 mrd. kroner gir dette en gjennomsnittlig driftsmargin på 5,3 prosent, dvs. i gjennomsnitt ca. 5 kroner i driftsoverskudd for hver 100 kroner de omsatte for. Målt som driftsmargin har lønnsomheten ligget over eller nær, gjennomsnittlig driftsmargin for norske aksjeselskap (utenom naturressursnæringer). Dette gjelder for alle sektorer unntatt kommunale helse og omsorgstjenester. Dette tilsier at det er attraktivt for private leverandører å levere velferdstjenester til det offentlige.

Risikoen for investorene vurderes som lavere enn gjennomsnittet for andre næringer. Dette fordi etterspørsel for de fleste velferdssektorene er stabil eller økende, og inntektsstrømmene er relativt sikre. Høy oppkjøpsaktivitet, betydelige salgsgevinster og interesse fra utenlandske aktører, tyder på at det er gevinster som kan hentes i disse sektorene, og at de dermed er lønnsomme.

Utvalget påpeker at det kun har drøftet utviklingen i lønnsomhet. Fra samfunnets side vil det imidlertid være avgjørende at tjenestene bidrar til måloppnåelsen på en samfunnsøkonomisk effektiv måte. Dette innebærer at velferdstjenestene produseres på en måte som er resultateffektivt, det vil si at de fastsatte målene med velferdstjenesten nås. Videre innebærer det kostnadseffektivitet: at resultatene nås med lavest mulig ressursbruk. Utvalget understreker at det ikke foreligger data som kan sikre at overskudd i private leveranser ikke går på bekostning av kvaliteten i tjenesten.

Utvalget har videre kartlagt hvordan midler kan hentes ut fra driftsforetakene, og omfanget av de ulike pengestrømmene. Utvalget konkluderer med at *«mesteparten av dette er mest sannsynlig ordinære transaksjoner relevante for driften, priset markedsmessig»*. I tillegg har utvalget sett på hvordan overskuddene i driftsforetakene i velferdssektoren blir disponert. De fant at pengestrømmene i utgangspunktet er lovlige etter dagens regelverk, og er en viktig del av normal drift for denne typen foretak. Det er heller ikke indikasjon på at disse er mer omfattende enn i andre sektorer. Samtidig kan slike disposisjoner brukes til å overføre verdier gjennom flere ledd i konsernstrukturer til eiere både i Norge og utlandet. Om pengestrømmene er nødvendige for driften og hvorvidt disse er priset riktig er meget krevende å avgjøre og krever inngående innsikt i selskapets virksomhet.

Internhandel og konsernbidrag er eksempler på pengestrømmer som kun er relevante for konsernforetak. Utviklingen i retning av flere konsern, og veksten i konsernenes størrelse betyr at omfanget av denne typen pengestrømmer antakelig kommer til å øke fremover. Konsernstrukturer med eiere i utlandet, datterselskaper i flere land, hyppige endringer i konsernstrukturer mm, kan gjøre det stadig vanskeligere å følge de ulike pengestrømmene fra driftsforetakene til eiere fremover. Det er mye som tyder at gevinstrealisering ved salg er den meste utbredte måten for gevinstrealisering i velferdssektorene. Utvalget har lite informasjon om dette, fordi slike transaksjoner anses å være forretningshemmeligheter.

Utenlandske aktører har økt sine markedsandeler i de fleste velferdssektorene, og er overrepresentert blant de store aktørene. Innslaget av utenlandsk eierskap er størst i barnevernstjenester og kommunale helse- og omsorgstjenester. Flere oppkjøpsfond med sete i lavskatteland har kjøpt opp foretak i de ulike velferdssektorene de siste årene. Oppkjøpsfondene skaper verdier gjennom blant annet effektivisering av drift, men det er generelt lite kunnskap om langsiktige effekter av denne typen eierskap på velferdsforetak. Utvalgets kartlegging viser at det etableres strukturer i forbindelse med PE-fonds (private Equity - samlebegrep på fond og selskaper som investerer i bedrifter som ikke er notert på børs) oppkjøp av norske velferdsforetak, som sikrer at overskuddet overføres fra driftsforetak via konsernbidrag til holdingsselskaper med høye eksterne rentekostnader slik at det betales lite eller ingen selskapsskatt i Norge.

Kartleggingen gir indikasjoner på at det skjer skattemessige tilpasninger, typiske for utenlandske aktører, men gir ikke grunnlag for å trekke klare konklusjoner. Størrelser på internttransaksjoner tilsier imidlertid at omfanget er begrenset. For å kunne fastslå det faktiske omfanget av skatteunndragelser i norske velferdsvirksomheter må det gjennomføres flere kontroller blant disse virksomhetene.

Delutredning 2

Delutredning 2 er en analyse av funnene i kartleggingen. På bakgrunn av analysen skal utvalget foreslå tiltak som kan gi en forbedret samfunnsøkonomisk ressursbruk. Utvalget skal vurdere hvordan bruken av private kan gjøres mer effektivt.

Kostnadseffektivitet

En samfunnseffektiv ressursbruk innebærer både å gjøre tingene riktig og å gjøre de riktige tingene. Utvalget har ikke hatt data som gir detaljert innsikt i de privates og offentliges kostnadsnivå. Vurderinger av kostnadseffektivitet forutsetter at man ser på kostnader i sammenheng med kvalitet av tjenestene som leveres. Utfordringen er at kvalitet i mange tilfeller er vanskelig å måle. I tillegg har ikke utvalget detaljert informasjon om transaksjonskostnadene ved å bruke private. Dette gjør at det finnes få eller ingen studier som analyserer forskjeller i kostnadseffektivitet mellom offentlige og private tjenestetilbydere på en systematisk og helhetlig måte. Utvalget mener det er vanskelig å konkludere om offentlige midler blir brukt effektivt og i tråd med formålet uten mer inngående analyser enn det utvalget har gjort.

Uønsket skattetilpasning

Utvalget har sett på utbetalte ytelser til eiere (kontantytelser (lønn, styrehonorarer mm.), naturalytelser, og utgiftsgodtgjørelse). Utvalget kan ikke med utgangspunkt i tilgjengelige data si i hvilken grad disse reflekterer faktisk innsats eller er priset markedsmessig.

De senere årene har det innenfor alle velferdstjenestesektorene utviklet seg et marked for kjøp og salg av virksomheter. Mest synlig har dette vært for barnehager og barnevern. Den

viktigste strukturendringen er at små foretak kjøpes av større konsern, samtidig som aktive investeringsfond (PE-fond) har kommet inn som et nytt element i det norske markedet for velferdstjenester. Ved kjøp og salg har det blitt realisert til dels svært store økonomiske gevinster for selgerne. Hvilke motiver som foreligger hos hvilke aktører er et omfattende spørsmål, som ikke kan besvares uten data om foretakenes strategiske begrunnelser.

Investeringsfondene har en annen forretningskultur enn det som er vanlig blant velferdstjenesteleverandører, for eksempel mindre grad av åpenhet og dermed mindre innsyn i hvordan offentlige midler, og eventuelt privat fortjeneste, blir anvendt. I tillegg er denne typer eiere typisk relativt anonyme, noe som gjør at langsiktig varemerkebygging og omdømme i velferdssektorene er mindre relevante for dem enn for andre typer aktører. Også dette kan gjøre at de kan være mer opportunistiske i sin atferd, som kan få konsekvenser for resultateffektivitet, herunder tjenestekvalitet.

Lønns-, - arbeids- og pensjonsvilkår

I mandatet er utvalget bedt om å gjøre «en kartlegging av lønns- og arbeids- og pensjonsvilkårene hos leverandørene, for om mulig få et bilde av om det er store forskjeller mellom ansatte i offentlig og privat sektor når det gjelder disse forholdene.» En konkurranse kun på lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår vil fort kunne gi kun fordelingsvirkninger og ingen effektivitetsgevinster. Arbeidskraft utgjør mesteparten av kostnadene ved tjenesteytingen, ofte opp mot 75–80 prosent. Det kan stilles spørsmål ved om overskudd skyldes lavere kostnader til arbeidskraft.

Ser en alle velferdstjenesteområdene under ett, viser statistikken (fra SSB) at kommersielle produsenter i gjennomsnitt har et lønnsnivå som ligger 9 prosent lavere enn hos offentlige produsenter, mens ideelle produsenter i gjennomsnitt har tilnærmet likt nivå som det offentlige. Det

finnes ingen samlet og tilgjengelig oversikt over hvilke typer pensjonsordninger ansatte i ideelle og kommersielle virksomheter har. Utvalget presenterer derfor ikke statistikk på pensjonsdata

Utvalget har valgt å se de som har fastlønn som fast ansatte, og de som er timelønnte som midlertidig ansatte. kommunale aksjeselskaper benytter en klart større andel timelønnte enn andre ideelle/kommersielle virksomheter innenfor arbeidsmarkedstiltak, er det motsatt innen barnevern og kommunale helse- og omsorgstjenester. For øvrig er forskjellene små.

Når det gjelder heltids og deltidsansatte, finner en størst andel deltid innenfor kommunale helse- og omsorgstjenester hvor alle tre sektorene har over 70 prosent. Med unntak av arbeidsmarkedstiltak og spesialisthelsetjenesten, skiller kommersielle virksomheter seg ut med å ha flere unge under 30 år enn ideelle og offentlige virksomheter. Legemeldt sykefravær var i fjerde kvartal 2018, høyere innenfor velferdstjenestenæringene (6,9 prosent) enn i landet totalt (5,1 prosent). Ideelle virksomheter har lavest sykefravær med 6,4 prosent i 2018. Deretter følger kommersielle virksomheter med 6,7 prosent og offentlige virksomheter med 7,0. De siste ti årene har sykefraværet blitt sterkere redusert blant ideelle og kommersielle enn offentlige, selv om det også blant offentlige har vært en reduksjon.

Utvalgets anbefalinger

Økt åpenhet knyttet til eierskap, organisering og økonomi

Utvalget har lagt ned mye ressurser på å få etablert en oversikt over hvilke private aktører som leverer velferdstjenester, og i hvilket omfang dette gjøres. Utvalget anbefaler derfor at det settes i verk tiltak for økt transparens om eierskap, organisering og økonomi hos private aktører.

Uttak av utbytte og konsernbidrag

Utvalgets flertall anbefaler ikke å innføre begrensninger i uttak av utbytte og konsernbidrag utover den reguleringen som allerede finnes. Dette begrunnes med at regulering vil kunne gi færre private leverandører og svekke mangfold og innovasjon.

Prinsipiell tilnærming til bruk av private aktører

Utvalget anbefaler at offentlige har en mer prinsipiell tilnærming til bruk av private til å levere offentlig finansierte velferdstjenester. Private leverandører bør brukes der private kan levere velferdstjenester med den kvaliteten som kreves i regelverk eller kontrakt, til en lavere samlet kostnad enn det offentlige kan levere selv. Bruk av private aktører forutsetter at rettssikkerheten til brukerne av velferdstjenestene kan ivaretas.

Sammenhengen mellom kvalitet og ressursbruk

Utvalget mener det gjennomføres mer forskning på sammenhengene mellom kvalitet og ressursbruk innenfor alle velferdstjenestene. Videre bør en få frem mer kunnskap om hva som motiverer brukernes adferd innenfor tjenester med brukervalg.

Økt kompetanse hos de som bestiller

Utvalget anbefaler at en øker kompetansen hos de som bestiller og inngår kontrakt om anskaffelse av velferdstjenester. utforming av konkurransegrunnlag og i evaluering av tilbud m.m.

Krav til leverandøren

Utvalget mener det ved innkjøp av velferdstjenester bør rettes et fokus på de ansattes arbeidsmiljø og virksomhetens kultur for å si ifra om svikt eller lav kvalitet. Utvalget anbefaler at det utarbeides

veiledning om hvordan det kan stilles krav til medarbeiderundersøkelser og hvordan disse kan følges opp. Utvalget mener også at lengden på kontrakter bør brukes mer bevisst der det kan være grunn til å bygge opp tillitsfulle relasjoner for å motvirke styringsproblemet. Videre mener de at økt bevissthet om bruk av kompetansekrav skal sikre et visst nivå av kunnskap og kompetanse.

Juridisk rådgivning

Utvalget mener at det er grunn til å være særskilt oppmerksom på det offentliges kostnader knyttet til tvister når private aktører brukes til å levere velferdstjenester. Flertallet i utvalget mener det er viktig at offentlige oppdragsgiver kan få råd og veiledning ved anskaffelser av velferdstjenester.

Finansieringssystemer

Utvalget foreslår ikke endringer i finansieringssystemene til velferdstjenestene, med unntak av barnehagene (utvalget foreslår å oppheve nasjonale regler for finansiering av private barnehager, og at det blir opp til kommunen å velge både finansieringsform, finanseringsnivå og lengden på kontrakten).

Ideelle aktører

Utvalget tilrår at det vurderes å opprette en registreringsordning for ideelle organisasjoner, etter modell av den ordningen som eksisterer for frivillige organisasjoner hvor det fastsettes en nasjonal definisjon. Flertallet i utvalget mener det ikke foreligger tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag som sier noe sikkert om effekten av å favorisere ideelle i konkurranser om velferdstjenester. Flertallet tilrår derfor ikke økt bruk av adgangen til å reservere konkurranser om anskaffelser for ideelle.

Lønns og arbeidsvilkår

For å bidra til at bruk av private leverandører ikke undergraver lønns- og arbeidsvilkår, anbefaler utvalget at det innenfor gjeldende lovgivning fastslås at leverandører som mottar tilskudd blir pliktig til å følge lønn og andre arbeidsvilkår i relevante landsomfattende tariffavtaler. Utvalget anbefaler også at offentlige oppdragsgivere bruker sin innkjøpsmakt til å kontraktsfeste at det brukerrettede arbeidet i kontrakten hovedsakelig skal utføres av arbeidstakere.

Vurderinger

Det er fylkeskommunedirektørens vurdering at gjennomgangen av offentlige finansierte velferdstjenester, er grundig og god, ut fra forutsetningene. Samtidig er det et gjennomgående trekk at man mangler data på en rekke områder, noe som også påpekes av utvalget. Manglende transparens når det gjelder eierskap, organisering og økonomi, er en utfordring når en skal vurdere kartlegging av pengestrømmer, og disposisjon av overskudd.

Det er lønnsomt å levere velferdstjenester til det offentlige, det er stabil etterspørsel og liten risiko. Dette tilsier at det er attraktivt for private leverandører. Det har i de fleste sektorer vært tydelige endringer i hvilke kommersielle aktører som har vokst. I de fleste sektorene har større norske og utenlandske konsern vokst på bekostning av mindre selskap. Utvalgets kartlegging viser at det etableres strukturer i forbindelse med PE-fonds oppkjøp av norske velferdsforetak, som sikrer at overskuddet overføres fra driftsforetak via konsernbidrag til holdingsselskaper med høye eksterne rentekostnader, slik at det betales lite eller ingen selskapskatt i Norge. Dette bidrar til lavere skatteinngang, og dermed høyere kostander med hensyn til å opprettholde velferdsordningene.

Utvalget sier at det ikke har mulighet til å beregne hvorvidt konkurranseutsetting av offentlige tjenester er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Dette er, etter fylkeskommunedirektørens vurdering, et

viktig poeng. Kostnadseffektivitet ved konkurranseutsetting har flere sider. Dersom private aktører skal kunne drive billigere enn kommunale, må det offentliges kostnader knyttet til drift og oppfølging være så lave at ikke innsparinger ved å sette tjenestene ut, nulles ut på grunn av økte administrasjonskostnader. Når en beregner kostnader ved konkurranseutsetting, må det tas høyde for transaksjonskostnadene. Transaksjonskostnader vil si kostnadene ved å administrere, kontrollere og følge opp konkurranseutsettingen. Det er en rekke krav, i form av lover, regler og brukerrettigheter som må følges opp i form av kontroll og oppfølging av leverandører. Det er også krevende å utforme kontrakter, innhente anbud og gjennomføre anskaffelser. Transaksjonskostnadene det innebærer å bruke private leverandører, må legges inn ved vurdering av lønnsomhet.

Videre har utvalget pekt på at vurderinger av kostnadseffektivitet forutsetter at man ser på kostnader i sammenheng med kvalitet av tjenestene som leveres. Dette er det få studier på, og utvalget konkluderer med at dette bør følges opp i senere studier. Et viktig poeng er, at i arbeidsintensive foretak, ligger mulighetene til overskudd, hovedsakelig i å redusere lønn og pensjonskostnader. Utvalget kan ikke peke på store forskjeller i lønnsnivå, og heltids eller deltidsstillinger, men arbeidsvilkår omfatter langt mer enn lønn og ansettelsesforhold. Det har med arbeidsbelastning å gjøre; for eksempel antall brukere per ansatt, arbeidsmiljø, og ikke minst mulighet til å opparbeide pensjonsrettigheter. Dårlige arbeidsvilkår vil kunne medføre dårligere kvalitet på tjenestene.

Konklusjon

Fylkeskommunedirektøren mener det er viktig å få klarlagt de samfunnsnyttige kostnadene ved å konkurranseutsette velferdstjenestene, slik at en blant annet kan sikre at overskudd i private leveranser ikke går på bekostning av kvaliteten i tjenesten.

Fylkeskommunedirektøren støtter utvalgets anbefalinger, og vil særlig trekke frem viktigheten av økt åpenhet knyttet til eierskap, organisering og økonomi.