

Private aktører i velferdsstaten NOU 2020:13

Høringsuttale fra Valnesfjord Helseportssenter, Muritunet, Tyrilistiftelsen, Hernes Institutt, Beitostølen Helseportssenter og Rehabiliteringssenteret AiR

Norge har en lang tradisjon med ideell deltakelse i helse – og velferdssektoren. På enkelte områder en banebrytende innsats; diakonale sykehus, tuberkulosebekjempelse, helsestasjoner, rusomsorg, psykisk helse og rehabilitering for å nevne noe. Sektoren har utviklet seg med økende tydelighet av det offentlige ansvar og stadig endrede avtalekonstruksjoner. Situasjonen i velferdssektoren i dag er en ansvars – og oppgavedeling mellom stat og kommune basert på samhandling mellom nivåene. Det offentlige er i hovedsak selv produsent av tjenestetilbudene, men med et stort innslag av ideelle og private leverandører på mange områder. De senere år har det vært en fremvekst av private leverandører som har til dels rene kommersielle interesser. Dette gjør det viktig å se på pengestrømmene for å sikre at offentlige midler beregnet til velferd går til dette formål.

Utvalgets mandat er omfattende og vi har begrenset oss til noen kommentarer knyttet til områder med mulig handlingsrom for å oppnå effekt, primært innenfor gjeldende regelverk.

Problemstillingen

Høstens valgkamp med en polarisert debatt rundt «velferdsprofitørene» bekrefter viktigheten av utvalgets kartleggingsarbeid; hvor stort er problemet? Har vi å gjøre med de «snille» ideelle og de «slemme» private? Er oppslagene i media enkeltsaker, eller er det en systematisk trend?

Vi tror det er viktig at problemstillingen ikke kun avgrenses til hva man kan gjøre for å hindre urimelige overskudd og utbytter. Det er vesentlig etter vår mening at det vurderes hvordan det kan tilrettelegges for at det offentlige utøver en helhetlig bestillerfunksjon, og gjennom dette gjør grep som sikrer at verdiskapingen går til velferdsformålet.

Regjeringen legger til grunn at vi skal ha en offentlig styrt tjenesteproduksjon som er en sammensetning av offentlige, ideelle og private tilbud. Innenfor dagens rammebetingelsene tror vi det allerede i dag ligger muligheter for grep som kan gi bedre kontroll med pengestrømmene.

Oppfølgingen av regjeringens føringer på styrking av ideell sektor vil være ett av disse grepene. Vi viser i den sammenheng til oppfølgingen av Granavoldenplattformen i statsbudsjettet for 2020, hvor regjeringen setter som mål at de ideelles andel innen helse - og omsorg skal økes til 10%. De regionale helseforetakene har fått i oppdrag å prioritere de ideelle i sine anskaffelser, og regjeringen vil legge bedre til rette for at kommuner kan prioritere de ideelle. ([Vil gjøre det lettere for ideelle aktører å levere helse- og sosialtjenester - regjeringen.no](#))

Vi er imidlertid enige i at man også ser på ytterligere muligheter for å få kontroll på pengestrømmene.

De fleste vil være enige i at alle virksomheter, ideelle og private, bør ha en sunn økonomi med et rimelig overskudd. Dette er viktig for å sikre både kvalitet og forutsigbarhet. De fleste vil også være enige i at det er galt at offentlige midler skal gi urimelige inntekter eller utbytter for enkeltpersoner eller investeringsselskaper.

Hvilke grep kan man så ta for å sikre at offentlige midler beregnet til velferd går til velferd?

Rammebetingelsene

En tilnærming for se etter de gode grep kan være å se på *markedet, bestillerfunksjonen og lovgivningen*.

Markedet

Norge har en blandingsøkonomi med fri konkurranse og offentlig reguleringer, herunder EU direktiver. Dette gjelder også velferdsområdet. Markedet her preges av få bestillere og mange leverandører. Bestillere kan i stor grad velge mellom egenproduksjon og konkurranseutsetting og det er politiske føringer på utøvelse av bestillerfunksjonen; bl.a. andel ideelle leverandører. Den vedtatte reservasjonsadgangen for å kunne reservere konkurranser for ideelle leverandører er et eksempel på en politisk føring som påvirker markedet og gjennom dette også påvirker pengestrømmene. Bestillere kan også i stor grad definere konkurransebetingelsene gjennom konkurransegrunnlagene. Markedet innenfor velferdsområdet vil derfor avvike fra ordinære markeder regulert av tilbud og etterspørsel.

Vi tror derfor ikke grepene i retning et velfungerende marked vil være av vesentlig effekt for å sikre pengestrømmene til velferdsformålet. At markedet analyseres og at det vurderes hvilke grep som ev kan tas tror vi imidlertid er både fornuftig og riktig.

Bestillerfunksjonen

Videreutvikling og profesjonalisering av den offentlige bestillerfunksjonen tror vi imidlertid har et stort potensialet for sikring av at de offentlige pengestrømmene i sin helhet går til velferdsformålet.

Utgangspunktet for bestillerfunksjonen er behovsvurdering, tilgjengelig ressursmengde, egenproduksjon og hva man så ønsker å sette ut til private- og ideelle leverandører. Dette må basere seg på en helhetsvurdering av hva som gir størst effekt for brukeren. Bruken av private – og ideelle leverandører må ses i et lengre perspektiv og ikke bare som en kortsiktig supplementsløsning.

I tillegg til ordinær konkurranseutsetting er det forskjellige modeller for samarbeid offentlig – privat som gir litt forskjellig handlingsrom for å sikre pengestrømmen.

Regjeringen har i statsbudsjettet for 2020 sagt at den vil utrede handlingsrommet og hensiktsmessigheten av i større grad å bruke tilskuddsfinansierte offentlige tjenester samt å vurdere om andre finansieringsformer kan være virkemiddel for å fremme ideell sektor.

Utvidet egenregi er et alternativ til å benytte reservasjonsadgangen og innebærer at det etableres en sterk grad av integrasjon mellom bestiller og leverandør på en slik måte at det etableres et tydelig avhengighetsforhold mellom offentlige myndigheter og en ideell organisasjon. Det er to krav som må oppfylles. For det første må mer enn 80 % av den aktuelle leverandørens virksomhet utøves på oppdrag fra den aktuelle oppdragsgiver. For det annet må den samme oppdragsgiver utøve en kontroll over leverandøren som tilsvarer det oppdragsgiver kan utøve internt i egne organisasjoner. Dette gir stor kontroll på pengestrømmen.

Tilskudd gis i dag over de kommunale budsjetter til drift av private, godkjente barnehager. Kommunene gir tilskudd til godkjente private (private, fylkeskommunale og statlige barnehager) og barnehagene skal behandles likeverdig ved tildeling av tilskudd. Tilsvarende modell kan også vurderes anvendt på andre velferdsområder. Dette gir mindre kontroll på pengestrømmen.

«De 12»

Ved gjennomføringen av helseforetaksmodellen ble 12 institusjoner gitt en særstilling og mottar oppdrags – og bestillerdokument fra de regionale helseforetakene på samme måte som helseforetakene. Dette er bl.a. Lovisenberg, Diakonhjemmet, Marthina Hansen; Jæren DPS og Betanien. Spørsmålet om også andre ideelle leverandører skulle komme i samme stilling har flere ganger vært opp til debatt. Fire rehabiliteringsinstitusjoner (Beitostølen, Valnesfjord, Hernes og AiR) var tidligere i en særstilling med egen omtale i statsbudsjettene som «de spesielle helseinstitusjonene».. Avtalene for disse 12 virksomhetene er inngått før EØS-regelverket trådte i kraft, og nye tilsvarende avtaler kan i utgangspunktet ikke inngås. Men vi vil oppfordre til at man innenfor de ordninger som er mulige, søker å oppnå den samme forutsigbarhet og langsiktighet for ideell sektor som var intensjonen med å inngå avtalene for «de 12». For å øke forutsigbarhet for

ideell sektor kan det i denne sammenheng også trekkes fram at flere bestillere har inngått løpende avtaler etter konkurranseutsetting.

Innovasjonspartnerskap er prosedyren for innovative anskaffelser. Hensikten er å legge til rette for tettere og bedre samarbeid mellom ulike offentlige, ideelle og private aktører, for å trekke veksel på erfaringene og kompetansene på tvers av offentlig og privat og sektor for å løse viktige samfunnsutfordringer

Innovative anskaffelser innebærer at oppdragsgiver går i dialog med markedet før anskaffelsen. Oppdragsgiver formidler behovet og lar leverandørene foreslå den beste løsningen. Ved å fokusere på formålet med tjenesten, framfor detaljerte ytelseskrav, kan man finne nye og bedre måter å løse oppgavene på. Regjeringen peker også i statsbudsjettet 2020 på hvordan ideelle aktører kan bidra til tjeneste – og produktinnovasjon. Bruk av innovative anskaffelser på en profesjonell måte vil også kunne sikre kontroll på pengestrømmen.

Reservasjonsadgangen, adgangen til å reservere konkurranser for ideelle organisasjoner, ble vedtatt i forbindelse med nytt anskaffelsesregelverk. Tvistesak om anledningen for nasjonalstaten til å vedta et slik regelverk er nå til behandling. Bruk av reservasjonsadgangen og oppfølgingen av Regjeringens føring om å øke andelen ideelle vil bidra til å sikre formålet ved at alt overskudd i de ideelle organisasjoner skal gå til formålet.

Hva angår tvistesaken om reservasjonsadgangen er den en viktig prinsippsak for Norge og den er viktig for ideell sektor. Vi er imidlertid av den oppfatning at bestillere uavhengig av denne saken har et stort handlingsrom i forhold til å kunne utforme konkurranser på en slik måte at egenskaper ved ideelle organisasjoner kan tillegges særskilt vekt. Innovative anskaffelser er da en egnet konkurranseform.

Når det gjelder ideelle organisasjoner tror vi også man bør se på forskjellene mellom de mindre enkeltinstitusjonene, som stort sett har et tilbud innen ett fagområde, og de store virksomhetene med konsernmodell, mange tilbud innen flere områder og bred geografisk dekning.

På samme måte som for resten av ideell sektor vil det ikke være mulighet for enkeltpersoner å kunne ta ut utbytte i de store ideelle organisasjonene. Konsernmodellen gir imidlertid mulighet for overføringer mellom forskjellige selskaper slik at overskudd på et område i prinsippet kan overføres til tiltak på et annet område, bl.a. eiendom.

Denne betraktningen vil også gjelde «De 12» innen spesialisthelsetjenesten som får oppdrags - og bestillerdokument fra RHF på linje med helseforetakene.

Det finnes imidlertid også eksempler på små, ideelle virksomheter som organiserer seg med et eiendomsselskap og et driftsselskap. Midler vil da kunne tas ut i form av bl.a. høy husleie.

Vi er av den oppfatning at pengestrømmene innenfor ideell sektor i all hovedsak går til formålet. Som en del av en helhetlig gjennomgang tror vi imidlertid at man også bør se på pengestrømmene innenfor dette området, også om reservasjonsadgangen blir innført.

Konkurransegrunnlaget er bestillers verktøy. Her framkommer anskaffelsesform, bestillingen i detalj, krav til leverandøren, krav til tjenesten, krav til kvalitet, prismatrise, utkast til avtale og alle de forhold bestiller ønsker ivaretatt. Etter vår mening gir alle anskaffelsesformer mulighet for bestiller til å utforme konkurransegrunnlag som sikrer pengestrømmen på en bedre måte enn i dag, spesielt ved bruk av innovative anskaffelser.

Spesielle krav knyttet til pengestrømmene kan tas inn i konkurransegrunnlaget. Det kan stilles krav til selskapsstruktur og transparens som gjør det lett å følge pengestrømmen og det kan stilles krav til rapportering og oppfølging. Likeledes til lønns – og arbeidsvilkår og kostnadsnivå på internfakturering, styrehonorar, ytelser o.l. Vi mener også at det er anledning til å stille krav til overskuddsnivå og at overskudd over dette skal tilbakeføres til formålet.

De store fortjenestene i velferdssektoren ser vi i dag i hovedsak ved salg av virksomheter. EU regelverk vil nok her gjøre det vanskelig å stille krav i et konkurransegrunnlag og avtalefeste at fortjeneste, hele eller deler av den, skal tilbakeføres til oppdragsgiver. For stiftelser kan det mulig ligge et handlingsrom i Stiftelsestilsynets godkjenning ved opphør og kravet om at avkastning skal være rimelig.

Utfordringen vil ellers ligge i å få en prising av tjenester som gjenspeiler de faktiske kostnader ved å levere tjenesten.

Avtalene er en viktig del av det samlede konkurransegrunnlag. Det er viktig at avtaleporteføljen, som gjerne består av en rammeavtale og en årlig ytelsesavtale, er tilpasset det aktuelle velferdsområde og den aktuelle kravspesifikasjon.

Avtaledokumentene er en del av konkurransegrunnlaget og vil være kjent for tilbyder før man legger inn tilbud. Så lenge det ikke strider mot nasjonale- eller EU rettslige regler står det partene fritt til å avtale innhold og betingelser knyttet til leveransen.

Vi tror derfor det kan gjøres flere grep i konkurransegrunnlag og avtaleportefølje for å få bedre kontroll på pengestrømmen.

Lovgivningen

Norge bruker lovgivning som en mekanisme for å regulere velferdsområdene gjennom flere sentrale lover og tilhørende forskrifter. Den brukes til å fastslå plikter for det offentlige og rettigheter for den enkelte, men også for å regulere offentlig forvaltnings – og forretningsatferd som f.eks. Lov om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrift. Om man ønsker å benytte lovgivningen for å regulere pengestrømmene, og i hvilken grad, er et politisk valg. Bruk av lovgivning sikrer en helhetlig, nasjonal praksis og den vil gi støtte til de forskjellige bestillere. Således vil den kunne bidra til å sikre pengestrømmene.

Lovgivningen vil også kunne være et virkemiddel for å hindre kapitalflukt til skatteparadis.

Oppsummering

Vi mener det er både riktig og nødvendig å se på tiltak som sikrer at offentlige midler bevilget til et velferdsformål skal gå til dette formålet.

Vi tror det i den sammenheng er viktig å ha en helhetlig tilnærming hvor man hele tiden legger det vesentligste til grunn; best mulig tjenester for bruker innen gitt ressursramme.

De viktigste grepene tror vi i første omgang ligger i profesjonalisering og kompetanseutvikling av bestillerfunksjonen. Det ligger her et handlingsrom for planlagt bruk av ideelle virksomheter og det er et handlingsrom både på valg av anskaffelsesform og utforming av konkurransegrunnlag. Ikke minst ligger det et mulighetsrom innen avtaleutforming hvor leverandører avtalemessig kan forplikte seg både på innsyn og overskuddshåndtering.

Vår vurdering er at det her allerede ligger et handlingsrom innenfor dagens regelverk.

Velferdssektoren sett under ett (helse/ omsorg /barnevern) har en overvekt av ideelle leverandører. Begrensing av overskuddsuttak vil i liten eller ingen grad berøre disse. Sannsynligheten for en mulig negativ effekt på markedet ved at kritiske private tilbud faller bort tror vi er liten. Der dette ev måtte skje vil det kunne erstattes av tilbud fra ideelle eller egne tilbud. Sørge for ansvar, ivaretakelsesplikt eller bistandsplikt skulle ikke være truet.

Bruk av lovgivning for å støtte bestillere og forbedre rammeverket er positivt. Det er imidlertid viktig at dette gjøres på en slik måte at det støtter bestillerfunksjonen, ikke erstatter den.

I kap 21.4.2. (side 427) i NOUen slår utvalget fast at det har vært *en gradvis, men tydelig strukturendring blant private leverandører. Ideelle aktørers andel er redusert, mens større kommersielle konsern har økt sine markedsandeler.*

Slik vi har pekt på er det et tydelig handlingsrom for å oppnå politiske mål om en ønsket styrking av ideell sektor.

Vi støtter likevel også utvalgets mindretall i anbefalingen om å ta i bruk reservekonkurranser i større grad, særlig innenfor komplekse tjenester.

Valnesfjord, Rauland, Valldal, Oslo 12.3.2021

Elke-Maria Bunk (s)
direktør Valnesfjord

Elisabeth Slotsvik Kleive (s)
direktør Muritunet

Ole Jo Kristoffersen (s)
direktør Hernes Institutt

Anders Dalsaune Jansen (s)
direktør Tyrilistiftelsen

Astrid Nyquist (s)
direktør Beitostølen

Svein Kostveit (s)
direktør Rehabiliteringssenteret AiR