

Nærings- og fiskeridepartementet

Postboks 8090 Dep  
0032 OSLO

Deres ref:

Vår ref: 2020/60217-3

Arkivkode: 008

Dato: 09.03.2021

## Svar på høring om private aktører i velferdsstaten

### 1. Innledning

Bruken av ideelle og kommersielle til velferdstjenester er gjenstand for politisk diskusjon, og rapporten kan også leses med dette som bakteppe. Vi understreker at for Bufdir er det kvaliteten i leveransen som er viktigst, og vi mener at en må se på tjenestetilbudet fra private aktører i en helhetlig sammenheng.

Bufdir vurderer at utvalget har gjort en grundig beskrivelse som gir en god vurdering av de tjenesteområdene som ligger til vårt sektoransvar. Rapporten fanger opp mye av kompleksiteten på området, og lykkes godt i å beskrive tjenestene i lys av de usikkerhetene og kompleksitetene som preger forvaltningen av tjenestene.

Bufdir støtter utvalgets vurdering om at offentlige oppdragsgivere bør ha en prinsipiell og helhetlig tilnærming til bruk av private aktører. Videre støtter vi rapportens vurdering om at barnevernsområdet er særlig komplekst og at bruk av private bør være gjenstand for grundig vurdering. Det beskrives bl.a. i kapittel 22.5.6;

*Utvalget understreker at bruk av private aktører i barnevernet skal begrunnes særskilt, og være gjenstand for en grundig risikovurdering. Desto mer kompleks tjenesten er, desto mer uobserverbar blir kvaliteten av tjenesten, og desto vanskeligere er det å spesifisere kvaliteten i en kontrakt. Dette tilsier en høyere terskel for bruk av private i tilbudet til særlig sårbare brukere hvor graden av kompleksitet, risiko og myndighetsutøvelse er høy.*

Videre kan vi lese at;

*Særtrekkene ved barnevernet som velferdstjeneste tilsier at det bør foretas grundige, strategiske og veloverveide valg dersom private tjenesteytere inviteres inn som et supplement til å utføre barnevernets lovpålagte oppgaver.*

Bufdir støtter disse tilråkningene, og det er lignende vurderinger som ligger til grunn når Bufdir har som ambisjon og strategi at Bufetat bør ivareta de mest sårbare barna i eget tiltaksapparat.

Bufdir vil innledningsvis peke på noen overordnede innspill som vi vurderer er av betydning for å utvikle tjenestene. Vi har valgt å kommentere de områdene i rapporten som er mest relevante for oss, og har samlet dette under tematiske overskrifter. Bufdir viser samtidig til *høring om private tjenesteytere i barnevernet*, der vi ga hørings svar 26.06.20

(<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing3/id2695794/?uid=7e317f25-9f4a-4b75-95fd-bde16f91aab3>). Vi vurderer at dette hørings svaret er svært relevant også for velferdstjenesteutvalgets arbeid.

## 2. Overordnede innspill om noen relevante utfordringer for forvaltningen av tjenestene i sektoren

Vi står overfor nødvendige endringer i rammebetingelsene for institusjonsdrift for å sikre forsvarlighet i institusjonstilbudet til barn og ungdom, som trolig vil innebære en kostnadsøkning (primært knyttet til bemanningsfaktor og fleksibilitet/robusthet i bygningsmassen). Vi vurderer at det er viktig og riktig at vi som offentlig oppdragsgiver tar hånd om barn og ungdom selv, når hjelpen innebærer stor grad av myndighetsutøvelse og/eller det er behov for stor samordning av flere hjelpeinstanser.

Det er viktig å ha en god bevissthet knyttet til *hvem leverer hva*. Bufdir har utviklet en ny forsyningsstrategi som bl.a. gir retning for hvilke tjenester Bufetat skal levere gjennom statlige institusjoner og hvilke tjenester som skal kjøpes, sett i lys av risiko i tjenestene og av graden av myndighetsutøvelse.

Nedenfor nevnes noen viktige innsatsfaktorer og utfordringer vi mener har betydning for å styrke styringen av og kvaliteten i tilbudene. Disse temaene er viktige uavhengige av diskusjonen om bruk av private tjenesteytere, men kan ha betydning også for forvaltningen av private leverandører på barnevernsområdet. Ulike sektorer og myndighetsorganer er med å sette premisser ved Bufetats oppfyllelse av bistandsplikten. Noen viktige problemstillinger som er relevant for innretningen av institusjonstjenestene er;

- Innskriving og utskrivning (oppholdstid)
- Geografisk plassering av tiltak
- Tydelige grensesnitt og tilgang til tilgrensende tjenester
- En fleksibel og robust bygningsmasse

## 3. Bufdirs konkrete innspill til utvalgets rapport

### Prinsipiell tilnærming

Utvalget skriver på s. 511:

*«Utvalget ser det som hensiktsmessig om det offentlige har en mer prinsipiell tilnærming til bruk av private til å levere offentlig finansierte velferdstjenester enn det beslutningene historisk sett har vært preget av.»*

*«Utvalget mener at den sentrale begrunnelsen for eventuell bruk av private aktører bør være at det kan medføre en mer effektiv bruk av samfunnets ressurser. Det innebærer at 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.”*

Buudir er enig med utvalget i at bruken av private aktører på velferdsområdet krever en prinsipiell tilnærming. En prinsipiell tilnærming er viktig for å sikre at formålet med bruken av private aktører oppnås, og fordi det er krevende å følge opp komplekse kjøp, hvor mange av effektene av tjenestene blir synlige på sikt.

### **Marked og lønnsomhet**

Det har vært et politisk ønske at det offentlig ikke utfører alle oppgaver selv, og de private aktørene brukes når det ikke er kapasitet eller kompetanse i det statlige tilbudet. Buudir ser at «beregningmåten» utvalget har brukt har betydning for hvor hvilken lønnsomhet man kommer frem til. Debatten om bruk av private aktører er preget av å være en verdidebatt og antagelser om hva som er bra og dårlig. Vi er derfor opptatt av at det er viktig å ha korrekt faktagrunnlag når dette tema diskuteres.

I kontraktene til Buudir er det adgang til å ta betalt for overskudd/overhead og at det avtales en bestemt prosent av omsetning til dette. Videre stilles det som krav til godkjenning av institusjonen at den har en robust økonomi. Dette utledes av krav i forskrift F27.10.2003 nr 1283, den såkalte godkjenningsforskriften.

Lønnsomhet vil også kunne ha sammenheng med risikoen som tas og dette ser vi i de ulike kjøpene Buudir har ansvar for. For eksempel er som oftest lønnsomheten for rammeavtaleplasser med «garantibetaling» lavere enn når det foretas enkeltkjøp, hvor leverandøren ikke har noen forutsigbarhet for når behovet og kostnadsdekningen oppstår eller avsluttes.

Vi er også opptatt av å poengtere at private aktører i barnevernet samlet sett utgjør et stort og differensiert leverandørmarked hvor både selvstendig næringsdrivende, for eksempel sakkyndige, har oppdrag for enkeltkommuner, til store internasjonale konsern. God lønnsomhet er ikke ensbetydende med høy profitt til enkeltpersoner. Flere av oppdragene private tar på seg er usikre, både med henhold til omfang, varighet og risiko.

### **Kommersielle aktører:**

Vi ser at noen få aktører vil ha store deler av markedet. Barnevernsmarkedet er, sammenlignet med for eksempel helse og barnehager, et lite marked med store krav til spesialisering. Kjøp av institusjonsplasser og fosterhjem utgjør store deler av omsetningen, i tillegg til at det er få aktører som faktisk har kompetanse til å levere tjenestene.

## **Styring, effektivitet og regulering**

### **Styring:**

God styring og kontroll fremheves ofte som avgjørende, men det er uklart hva "hardere" styring skal bidra til, og vi mener at det kan bli for enkelt å anta at en forutsetning om at hardere styring og kontroll alene løser utfordringene med å følge opp velferdstjenester. Ved diskusjon om styring av private aktører, mener Buudir det også er viktig å skille mellom hvilke tjenester det er snakk om. Buudir mener at de offentligrettslige rammene for å tilby en velferdstjeneste, har betydning for hvordan styring og oppfølging av tjenesten kan gjennomføres effektivt.

Institusjon: Få sektorer er så gjennomregulert og kontrollert som institusjonsbarnevernet, med så stor grad av internkontroll, ekstern kvalitetssikring og tilsyn. Norge er i en særklasse med å ha god innsikt og systematisk styring på området. Vi vurderer at sterk tilgang til styring gjennom egen linje er et relevant argument for å tilby de mest komplekse tjenestene gjennom statlig regi. Bufdir jobber med en forsyningsstrategi nettopp for å ivareta behovet for større grad av prinsipiell tilnærming til bruken av private aktører og hvilke oppgaver det offentlige (statlig barnevern) bør gjøre selv. For disse kjøpene kan økning av transaksjonskostnader, i større grad enn for eksempel kjøp av fosterhjem, øke styringen og kompensere for den usikkerhet/økte risiko ved bruk av privat aktører. Samtidig vil vi fremheve at virkemidlene for styring og kontroll med *driften* er gode og velfungerende.

Når det gjelder fosterhjem, herunder spesialiserte fosterhjem og beredskapshjem, har Bufdir i tidligere høring om bruk av private aktører, på grunn av manglende regulering av leveransen og krav til den, anbefalt at dette ikke skal være en tjeneste for kjøp og salg. Bufdirs har erfaring med at kontraks- og kjøpsrettens mekanismer i liten grad er egnet for den leveransen fosterhjem er, jf. Bufdirs høringssvar av 26.06.20, til høring om rammevilkår for private tjenesteytere i barnevernet. I noen tjenester vil aldri tillit og økt bestillerkompetanse kompensere for den forskjellen på tilgang til informasjon og styring som er mulig når man selv utfører noe.

Bufdir ser for øvrig at asymmetrisk informasjon er et tilbakevendende tema og forstår at det er et relevant hensyn. Samtidig ønsker vi å kommentere at dette gjelder mange typer kjøp, oppstår i det man velger å bruke private tjenesteytere. Det er viktig at det håndteres og at konsekvensene av det reduseres. De potensielle konsekvensene av asymmetrisk informasjon er større når det kjøpes tjenester med iboende høy risiko enn når det foretas mer enkle kjøp med definerte spesifikasjoner og standarder for leveranse.

### **Regulering/transparens:**

Utvalgets flertall anbefaler regnskapsmessig skille for de ulike enhetene (institusjoner). Bufdir mener at reguleringsbyrden må tilpasses særtrekkene ved tjenestene og formålet med å bruke private aktører. Økt regulering og styring vil kunne føre til økte kostnader hos private aktører som igjen blir belastet det offentlige. Bruken av private antas å være begrunnet i behovet for fleksibilitet og antagelse av at det er kostnadsbesparende å utløse betalingsforpliktelsen først når behovet oppstår.

Bufdir ser behovet for økt transparens, og støtter utvalgets flertalls forslag om regnskapsmessig skille. Vi mener det vil være hensiktsmessig for å dekke behovet for økt transparens.

### **Konkurransen:**

Bufdir er enig i at konkurranse er et viktig virkemiddel for effektivitet og styring, også for kjøp som på grunn av sine særtrekk er unntatt anskaffelsesregelverket. Vi ser at konkurranse har vært med på å sikre markedspriser på tjenestene vi kjøper. Bufetat skal levere tjenester innenfor strenge, økonomiske rammer og det er viktig at Bufetat utnytter ressursene de får bevilget på en best mulig måte. Konkurranse er også sentralt for å sette krav til leveranser og kunne følge dem opp. Vår erfaring er også at konkurranse har betydning for utvikling i kvaliteten hos våre leverandører.

Varighet på kontraktene vil ivareta hensynet til forutsigbarhet også i markeder med reell konkurranse.

## Prioritering av ideelle

### *Registerordning:*

Utvalget foreslår en registerordning for ideelle organisasjoner uten at det går nærmere inn på den praktiske gjennomføringen. Det er i dag ingen klar definisjon av hva «ideell» er. Vi ser at flere leverandører som tradisjonelt faller inn under kategorien ideell, har ulike investeringer av kommersiell art og mener det er stort behov for tydelige og eksplisitte krav for å få ideell status. Vanskene utvalget har hatt med å få innsikt i hvor pengene går, viser hvor vanskelig det vil være å avgjøre om overskudd går til et såkalt ideelt formål. Bufdir er derfor skeptisk til hvordan vilkårene til ideelle organisasjoner effektivt skal kontrolleres i et register og hvordan registeret i praksis skal vedlikeholdes.

### *Kvalitet/særtrekk:*

Utvalget har sett på om ideelle kan ha særtrekk som kan bidra til å redusere styringskostnadene når private leverer velferdstjenester og at det er delt i synet på bruken av ideelle, jf. høringsnotatet s. 608.

«Flertallet i utvalget viser til at det ikke foreligger tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag som sier noe sikkert om effekten av å favorisere ideelle i konkurranser om velferdstjenester. Flertallet tilråder derfor i utgangspunktet ikke økt bruk av adgangen til å reservere konkurranser om anskaffelser for ideelle.

*Mindretallet ved Bjerkan og Vislie er av den oppfatning at ideelle aktørers sosiale mål og manglende mulighet til å ta overskudd ut av virksomheten, gir grunnlag for større grad av tillitsbasert styring. Dette innebærer at styringskostnadene er lavere ved bruk av ideelle aktører. Det kan derfor være grunn til økt bruk av ideelle aktører fremfor kommersielle, særlig ved komplekse tjenester hvor det er vanskelig å fastsette, måle og kontrollere kvalitet.»*

Bufdirs erfaring er at *kvaliteten i leveransene* ikke er knyttet til om eier er en ideell eller kommersiell leverandør. Ved leveranse av disse tjenestene er nettopp kvaliteten i leveransene til barna avgjørende for oss som oppdragsgiver, ikke hvilke goder leverandørene står for i samfunnet for øvrig.

Vi viser også i denne sammenheng til vårt høringsvar av 23.11.2018, til høringen om forslag til ny forskriftsbestemmelse om adgangen til å reservere anskaffelser av helse- og sosialtjenester for ideelle organisasjoner. Til denne høringen uttalte vi at Bufdir/Bufetat «har et krevende samfunnsoppdrag som skal løses med begrensede midler» og at «dersom overskuddet benyttes til andre formål enn barnevern, vil dette kunne få konsekvenser for Bufetats evne til å levere barneverntjenester.» Bufdir anså det som uheldig at den da foreslåtte forskriftsbestemmelsen ikke innebar et krav om at et eventuelt overskudd skulle komme den anskaffede tjenesten til gode, fordi vi mener at midler bevilget til kjøp av barneverntjenester bør gå tilbake til barnevernsektoren.

Vi mener også at prioritering av enkelte aktører i konkurranser, undergraver hensynet til effektiv bruk av midlene som er bevilget, jf. punkter over, når deler av markedet er prioritert.

Vi har også vanskelig for å se hvilken reduksjon i styringskostnadene det vil ha, når kontrollen av ideelle-begrepet er uklart og medfører krevende vurderinger av om en leverandør oppfyller vilkårene eller ikke, jf. over om registerordningen.

### **Medleverforskriften**

Buudir støtter forslaget om veileder, og eventuelt en revidering av forskriften. Forskriften er komplisert å forstå, og dermed vanskelig å etterleve og kontrollere. Vi ser at det er behov for klargjøring for å sikre god gjennomføring.

Selv om Buudir støtter forslaget om en revidering og tydeliggjøring av forskriften, vurderer vi det som en risiko i seg selv at det er ulike arbeidstidsordninger som gjelder for arbeid i barnevernsinstitusjon avhengig av eierskap. Det kan videre være problematisk at forskjellige regler for ulike eiere kan innebære ulike incentiver for å ønske å jobbe i tjenestene, samt at kostnadsbildet kan bli styrt av ordninger som ikke nødvendigvis er til det beste for tjenestene. Når det gjelder arbeidstidsordninger hos statlig driftede institusjoner ser vi en utvikling der ordninger for langturnus trolig blir mindre relevant i fremtiden, og andre faktorer enn varigheten på arbeidstid har betydning.

Med hilsen

Magnus Askim (e.f.)  
avdelingsdirektør

Ida Bremvik Nielsen  
seniorrådgiver

*Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevet signatur.*

Tenk miljø – velg digital postkasse fra e-Boks eller Digipost på [www.norge.no](http://www.norge.no)