

Nærings- og fiskeridepartementet
Postboks 8090 Dep.
0032 OSLO

Oslo, 15.03.2021
Vår ref. 20/2946-11
662.0/GOBJ
Deres ref. 20/9642-1

Att:

Høring - NOU 2020: 13 Private aktører i velferdsstaten

Det vises til departementets høringsbrev datert 4. desember 2020. LO takker for anledningen til å gi innspill på NOU 2020:13 Private aktører i velferdsstaten (Velferdstjenesteutvalget).

LO mener det er viktig å få en samlet fremstilling av bruken av private aktører på velferdstjenesteområdet, da slik bruk siden 2013 har skutt fart både i omgang og dybde under ulike regjeringer ledet av Høyre. Det er derfor beklagelig at utvalgets tallgrunnlag nesten må sies å være foreldet før det presenteres. Utvalgets sist oppdaterte tall er per utgangen av 2018.

Utvalget ble nedsatt på bakgrunn av tre ulike anmodningsvedtak fra Stortinget, hvor hovedbudskapet fra Stortinget til regjeringen var å utrede tiltak som kunne «sørge for at offentlige midler i størst mulig grad går til produksjon av faktisk velferd (...)». I lys av dette synes det underlig at Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) i brev av 21. juli 2020 presiserte utvalgets mandat til kun å vurdere hvordan bruken av private aktører kan gjøres mer effektivt. Og enda mer underlig var det at departementet begrunnet dette med at en slik tolkning «sammenfaller med den politiske bakgrunnen for at utvalget ble satt ned».

LO er kritisk til at regjeringen på denne måten innsnevrer et mandat som i realiteten er gitt av Stortinget. Denne innsnevring av mandatet er etter vårt skjønn i strid den politiske bakgrunnen for at utvalget ble satt ned.

På tross av departementets innsnevring av mandatet har utvalget i sin problemformulering (kapittel 4) lagt til grunn en mer åpen og prinsipiell holdning til spørsmålet om det offentlige bør bruke private aktører. Utvalget ser ikke på dette som næringspolitikk, men tar det offentliges perspektiv og skriver:

«Utvalget er bedt om å behandle spørsmålet om hva som er hensiktsmessig organisering av de velferdstjenester som det offentlige har forsyningsplikt for. Offentlig finansierte velferdstjenester betinger offentlig styring. Mange av de tjenester som det offentlige er ansvarlig for, ville ikke ha blitt produsert i tilstrekkelig omfang, eller ville gitt uakseptable fordelingsvirkninger dersom de kun skulle bli finansiert i et privat marked.» Og videre at:

«Utvalgets oppdrag er å kartlegge hvordan ulik organisering av produksjon av velferdstjenester – internt i det offentlige (stat eller kommune) eller ved bruk av private – kan påvirke målet om samfunnsøkonomisk effektiv forsyning av offentlig finansierte velferdstjenester».

Utvalgets problemformulering har som logisk konsekvens at private aktører bør brukes kun i de tilfeller der dette bidrar til samfunnsøkonomisk effektiv ressursbruk. For å vurdere hva som er

Landsorganisasjonen i Norge

Torggata 12, N-0181 Oslo E-post: lo@lo.no www.lo.no Telefon: +47 23 06 10 00 Organisasjonsnummer: 971 074 337
Kontonr.: 9001 07 00182 Faktura på e-post: 971074337@autoinvoice.no Elektronisk faktura (EHF): 9908:971074337



samfunnsøkonomisk effektiv ressursbruk sier utvalget at man må ta hensyn til at det offentlige sine *styringskostnader* øker når produksjonen legges ut av egen organisasjon. I stedet for å styre via instruksjonsretten og arbeidsgivers styringsrett i det offentlige hierarkiet, må styringen skje enten gjennom kontrakt (anskaffelsesregelverket) eller gjennom lov og forskrift (tilskuddsregelverket). Dette gir opphav til både direkte og indirekte styringskostnader.

Direkte styringskostnader er kvantifiserbare, men utvalget gjør på tross av sin inngang til problemstillingen, ingen forsøk på å kvantifisere disse. Det er en svakhet ved utredningen. LO mener – i tråd med utvalgets resonnement – at direkte styringskostnader ved å bruke private aktører bør kvantifiseres for at det skal være mulig å ta samfunnsmessige riktige beslutninger. Ideologisk begrunnede beslutninger om å bruke private, uten forankring i kunnskap om hva samfunnet tjener eller taper på det, vil kunne ha langvarige negative konsekvenser for samfunnet.

Indirekte styringskostnader omtales også. Det er kostnader som skyldes at ikke alle forhold kan kontraktsfestes, kontrolleres eller sanksjoneres. «Blindsonen» for det offentlige som oppdragsgiver blir større og kontrollmulighetene færre når en legger produksjonen ut av egen organisasjon. Og risikoen for ikke å få den tjenestekvalitet man betaler for, øker. Utvalget skriver godt om dette og påpeker at dess mer kompleks en tjeneste er, dess mer krevende er det å kontraktfeste og evaluere viktige forhold. Da oppstår en fare for at det som er målbart, blir kontraktsfestet og tillegges en vekt det ikke fortjener.

Utvalget drøfter også rettssikkerhetsaspekter som følger av at offentlig finansiering av velferdstjenester ofte er begrunnet nettopp i å ivareta behov hos sårbare og svake borgere. Dette kan bety at de som mottar tjenestene ikke er fullt ut i stand til å vurdere hva som er god kvalitet, til å foreta rasjonelle valg eller har ressurser til å melde tilbake på lovbrudd.

Utvalgets flertall later imidlertid ikke til å forfølge disse innledende «stolpene» i analyserammen i kapittel 4 gjennom resten av utredningen. For eksempel er flertallets konklusjon om at det ikke er nødvendig å verne ideelle aktører overraskende. I utredningen beskrives på flere steder hvorfor ideelle aktører gir grunnlag for tillitsbasert styring. De har historisk vært en viktig bidragsyter til offentlig sektor og bidratt til beredskap, utvikling av offentlige tjenester, mangfold og innovasjon. Utvalget dokumenterer også hvordan innføring av markedstenkning og konkurranse har svekket de ideelle aktørenes betydning ved at de løpende har tapt markedsandeler i konkurransen med kommersielle aktører. Sett i lys av utvalgets analyseramme i kapittel 4 og utvalgets egen beskrivelse av ideell sektor i kapittel 5 mv. er det uforståelig at flertallet konkluderer med at «man ikke har tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag» til å anbefale tiltak med sikte på å verne ideelle aktører.

LO er enig med mindretallet om at det er nødvendig å verne ideell sektor og vi etterlyser en utredning og tydeliggjøring av det rettslige handlingsrommet for å velge andre former enn konkurranse som grunnlag for samhandling med ideelle aktører.

Ei heller følger utvalget opp sitt eget utgangspunkt om å se hen til styringskostnader i resten av utredningen. Det kan muligens skyldes den presisering av mandatet som departementet foretok i juli 2020 om at utvalget bare skulle vurdere hvordan private aktører kan benyttes bedre.

I kapitlene 19-21 gjennomgås de private aktørenes regnskapstall. Utvalget påpeker at datakvaliteten er svak. Utvalgets flertall mener derfor at man ikke kan gjøre tilstrekkelig gode beregninger av kapitalavkastning, og presenterer i stedet selskapenes driftsmargin som et mål på lønnsomhet. På bakgrunn av stortingets anmodningsvedtak burde utvalget heller presentert og drøftet tall som viste



kapitalavkastning. De hadde slike tall, selv om kvaliteten på tallene var svak. Debatten i etterkant viste også at det knytter seg stor offentlig oppmerksomhet til nettopp om det er «superprofitt» i foretakene som lever av offentlige midler. Driftsmargin er et nøkkeltall som ikke sier noe om eierens lønnsomhet ved å investere i foretaket. Siden velferdstjenester er svært arbeidsintensiv virksomhet, vil selv en driftsmargin gi høy kapitalavkastning. Dette er en selvfølgelighet som ble påpekt av utvalgets mindretall og som for øvrig ble lagt til grunn i den svenske velferdsutredningen [*Ordning och reda i välfärden*. (SOU 2016:78)]

LO er enig med mindretallet på 5 av 12 medlemmer som mener at alle leverandører av offentlig finansierte velferdstjenester bør være organisert som egne rettssubjekter med forbud mot å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt. Dette vil sikre demokratisk innsyn i og bedre kontroll med de foretak som finansieres med fellesskapets midler.

Utvalgets, som nevnt svake, tallgrunnlag viste at kommersielle private aktører i gjennomsnitt hadde en egenkapitalavkastning før skatt på 18,5 prosent i 2018. Etter LOs mening er dette et altfor høyt tall og viser at den ideologisk begrunnede bruken av private aktører som ulike Høyre-regjeringer siden 2013 har fremmet, har vært kostbar for statskassen og for fellesskapet. Utvalgets mindretall beregnet, i tråd med beregninger gjort i den svenske velferdsutredningen, at denne superprofitten utgjorde en overbetaling – eller sløsing med fellesskapets midler – på 11 milliarder kroner over en tiårsperiode.

Flertallet sier at det, basert på nivået på driftsmarginer, ikke kan utelukke at det realiseres meravkastning utover normalavkastning, men mener at tallgrunnlaget er for dårlig til å beregne slik meravkastning presist nok. Unntaket er på barnehagesektoren, hvor driftsmarginene er høye og kvaliteten på tallgrunnlaget er bedre, hvor også flertallet sier at lønnsomheten er for god. Dette er bakgrunnen for de endringer i finansiering av barnehagesektoren som et samlet utvalg foreslår. LOs syn på disse forslagene omtales nedenfor.

LO vil sterkt fremheve risikoen for at store overskudd og oppbygging av private formuer på fellesskapets regning bidrar til å svekke velferdsstatens demokratiske legitimitet.

Etter LOs syn bør hensynet til *politisk styrbarhet og demokratisk legitimitet* vektlegges mye sterkere enn utvalget gjør. Utvalget skriver at «det offentliges beslutninger om å utkontraktere virksomhet må ses på som høyrisikobeslutninger og at beslutningsgrunnlaget derfor må ha høy kvalitet», men tar ikke konsekvensen av dette i sine drøftinger og anbefalinger. Politisk styrbarhet handler om at demokratisk valgte institusjoner skal ha tilstrekkelig innsyn i og styring av virksomhet som er finansiert av offentlige midler. Spørsmålet om hvordan offentlig virksomhet skal organiseres, berører derfor grunnleggende betingelser for demokratiets funksjonsdyktighet.

Et skritt på veien kan være utvalgets forslag om at «overordnet myndighet bør gi klare styringssignaler om private aktører kan og bør brukes og at et mål for eventuell bruk av private aktører bør være at det medfører en mer effektiv bruk av samfunnets ressurser». LO vil påpeke at dette i bunn og grunn bare er en tilråding om å bruke utredningsinstruksen. Denne regjeringen har gjennomgående forsømt seg ved ikke å bruke utredningsinstruksen når de iverksetter tiltak med sikte på å øke bruken av private aktører. For eksempel har regjeringen i sine årlige oppdragsbrev til de regionale helseforetakene krevd en økning i omfanget av kjøp fra private aktører i spesialisthelsetjenesten. I henhold til utredningsinstruksen § 2-2 tredje ledd *skal* det for tiltak som forventes å gi vesentlige nytte- eller kostnadsvirkninger, gjennomføres en analyse i samsvar med gjeldende rundskriv for samfunnsøkonomiske analyse.



Et mindretall på to i utvalget forslår at det etter mønster av en nylig inntatt bestemmelse i den svenske kommuneloven, bør lovfestes en plikt for kommunen til å begrunne beslutningen om å bruke private aktører og dessuten løpende evaluere om målet er oppnådd.

LO mener at en plikt for de demokratisk valgte organer til å begrunne et standpunkt om å bruke private aktører, kan være et riktig steg på veien. Det er likevel ikke tilstrekkelig. For å sikre tilstrekkelig innsyn og styring av virksomhet som er finansiert med offentlige midler, må også lovendringer som gir allmennheten innsyn i alle deler av de private aktørenes gjøren og laden på plass. På lik linje med den rett til innsyn som allmenheten har i offentlig virksomhet sin gjøren og laden.

LO vil i den sammenheng fremheve utviklingen på *barnehagesektoren* som svært urovekkende. Utskilling og salg av eiendomsselskap har vært den mest utstrakte metoden for gevinstrealisering i barnehagesektoren. Eiendommene er skilt ut i egne selskaper, enten med samme eiere som i det gjenværende driftsselskapet (barnehagen) eller ved at eiendomsselskapet er solgt til eksterne. Slike salg har de senere år – også etter 2018 - gitt grunnlag for private milliardformuer. Dette svekker det demokratiske grunnlaget for fortsatt offentlig finansiering av sektoren.

LO er enig med utvalget i at det bør undersøkes om gevinster ved salg av eiendom er ulovlig statsstøtte etter EØS-regelverket, som det offentlige kan og/eller plikter å kreve tilbakebetalt. Vi imøteser en snarlig juridisk vurdering av dette spørsmålet.

LO er videre bekymret for den fremtidige utvikling på barnehagesektoren ettersom mange av eiendommene er solgt med avtale om å leie dem tilbake. Det nærmere innholdet av disse avtalene er ikke kjent. Dersom kostnader til vedlikehold av eiendommene i henhold til avtalene påligger leietaker (barnehagen), vil det skape press på myndighetene for å øke tilskuddene og/eller for å tilby barnehagene lånemuligheter slik at de kan finansiere løpende vedlikehold. Uten pant i eiendommene eller annen realaktiva vil det være vanskelig å få lån i det ordinære bankmarkedet. Og når eiendommene er solgt, er det få realaktiva igjen som banken kan ta pant i.

Med dagens sentralt fastsatte regelverk for finansiering i barnehageloven med forskrifter, kan næringen forhandle med stortingspolitikere for å søke gjennomslag for bedre rammevilkår. Slike ad hoc baserte politiske løsninger kan gå på tvers av andre hensyn regelverket skal ivareta og svekke grunnlaget for en langsiktig rasjonell styring av sektoren. Slik politisk arbeid kalles på fagspråket for tilkarringsvirksomhet (rent seeking). Tilkarring innebærer at man, som i all kommersiell virksomhet, forsøker å tjene mest mulig penger. Men i stedet for å tjene penger ved å produsere eller skape noe som andre ønsker å betale for, slik man gjør i et ordentlig marked, forsøker man å tjene penger ved å karre til seg fordeler gjennom politiske vedtak. Sett fra et samfunnsmessig ståsted er dette sløsing av ressurser.

Økt omfang av tilkarringsvirksomhet, som altså ikke bidrar med verdiskaping, er en negativ konsekvens av å bruke private aktører som utvalget ikke drøfter. Det offentlige burde ikke legge til rette for at privat kapital kanaliseres til slik tilkarringsvirksomhet. Gode vilkår – i form av forventninger om høy avkastning (superprofitt) - for tilkarringsvirksomhet vil kunne fortrenge at privat kapital kanaliseres til virksomhet som *for samfunnet* er mer produktiv.

Dette er etter LOs syn et selvstendig argument for å begrense bruken av private aktører i produksjon av offentlig velferd.



LO er enig med utvalgets forslag på barnehagesektoren om at kommunene bør få større frihet til selv å velge finansieringsform. Barnehagelovens bestemmelse om likeverdig behandling av private og kommunale barnehager vil da oppheves. Det forvaltningsrettslige krav til likebehandling *mellom ulike private aktører* vil fortsatt gjelde. Men forvaltningsrettslig likebehandling innebærer også en adgang til å behandle ulike tilfeller ulikt. Ulik kostnadsstruktur i ulike barnehager kan begrunne ulikt tilskudd.

Dette vil bidra til å styrke det lokale kommunale selvstyret, og gi kommunene bedre muligheter til å tilpasse barnehagetilbudet utfra lokale forhold og behov. Kommunene vil da også kunne skjerme de ideelle aktørene utfra en begrunnelse om at ideelle og kommersielle aktører er ulike.

Velferdstjenester er arbeidsintensive, og opptil 80 prosent av kostnadene er lønn og pensjon. *LO mener at alle som arbeider i velferdstjenestesektorer som er finansiert av det offentlige, skal ha lønns- og arbeidsvilkår, herunder tjenestepensjonsordninger, som er på linje med de som arbeider med tilsvarende oppgaver i det offentlige.*

LO støtter utvalgets forslag om det at innenfor gjeldende sektorlovgivning fastslås at leverandører som i dag mottar tilskudd blir pliktig - som et minimum - til å følge lønn og andre arbeidsvilkår i relevante landsomfattende tariffavtaler. Et slikt krav vil ikke forhindre partene i arbeidslivet å forhandle om lønnsdannelsen, men vil sikre at offentlig sektor ikke bidrar til å dumpe lønnsnivået.

LO støtter også utvalget i at det er viktig å sikre at reelle arbeidstakere får beskyttelse etter arbeidsmiljøloven og at offentlige oppdragsgivere derfor må bruke sin innkjøpsmakt til å kontraktsfeste at det brukerretnede arbeidet i kontrakten i hovedsak skal utføres av arbeidstakere.

Utvalget fremstiller anbudsutsettingen av arbeidsmarkedstiltakene i 2015 som om det førte til bedre kvalitet, resultater og effektivitet. LO mener dette bildet med fordel kan nyanseres.

Proba-rapporten som utvalget viser til, viser nemlig at anbudsutsettelse har ført til en konsentrasjon av noen få store, kommersielle aktører.¹ Anbud har altså *ikke* ført til økt mangfold og flere ideelle aktører, slik det ble argumentert med før anbudene ble innført. Tvert imot har det ført til færre små, lokale aktører.

Den samme rapporten dokumenterer videre at de positive effektene som ble funnet ved anbudsutsettelsen, i stor grad var en konsekvens av nye og klarere krav til hva tiltaket skulle inneholde og bedre oppfølging og samarbeid med NAV. De positive effektene utvalget viser til, kan altså ikke henføres til anbudsutsettingen, fordi de kunne vært oppnådd også uten å sette tiltakene ut på anbud. For eksempel gjennom en fornying av samarbeidet med de forhåndsgodkjente bedriftene.

LO vil også peke på at de anbudsutsatte tiltakene nå har fått en annen sammensetning enn før, ved at de som er lengst unna arbeidsmarkedet ikke deltar i tiltakene. Disse gruppene får dårlig utbytte av konkurranseutsatte tiltak, og trenger en annen type oppfølging over tid. Det er derfor viktig at vi beholder AFT (arbeidsforberedende tiltak) og VTA (varig tilrettelagt arbeid) hos de forhåndsgodkjente bedriftene, og ikke setter dette ut på anbud til kommersielle aktører. LO vil fremheve viktigheten av god arbeidsavklaring, med rask og kvalitetssikret vurdering av restarbeidsevne i attføringsarbeidet. Riktige tiltak må settes inn så raskt som mulig. Dette er særlig viktig for unge med nedsatt arbeidsevne.

¹Proba Samfunnsanalyse AS (2018). *Evaluerings- og oppfølgingstiltak*. Sluttrapport. Oslo.



Videre drøfter utvalget medleverforskriften kort. Medleverforskriften benyttes i utstrakt grad av private aktører innenfor barnevern. Her er utvalgets «tiltak» for å sikre at forskriften brukes i tråd med intensjonen, at det skal utarbeides en utfyllende veileder til forskriften.

LO mener imidlertid at medleverforskriften bør erstattes av det systemet for langturnuser som i dag praktiseres innenfor det offentlige. Her etableres langturnuser etter forhandlinger mellom partene. Gjennom dette sikres at medleverordninger/langturnuser etableres kun der det foreligger god faglig begrunnelse, at det gjøres på en arbeidsmiljømessig forsvarlig måte og at ordningen kompenseres forholdsmessig.

Utvalget gjør etter vår mening en typisk feil ved at de blander sammen en medleverordning med selve medleverforskriften. LO er ikke i tvil om at langturnus/medleverordning i en rekke tilfelle er både faglig ønskelig og kan være positivt for både ansatte og brukere. Men det spesielle ved *forskriften* er at den gir arbeidsgiver en ensidig rett til å innføre en medleverordning – uten drøftinger eller forhandlinger med de ansatte. Denne grunnleggende forskjell mellom en medleverordning og medleverforskriften er dessverre ikke reflektert i utvalgets vurdering av behovet for tiltak.

Utvalget skriver videre om varsling av kritikkverdige forhold, og at utvalget vurderer at det ved innkjøp av velferdstjenester bør rettes et fokus på de ansattes arbeidsmiljø og virksomhetenes kultur for å si fra om svikt eller lav kvalitet. En mangel i beskrivelsen er at den ikke sier noen om hva personalets ansettelsesvilkår har å si for kvalitet i tjenestene og for tryggheten til å varsle. Dette berører spørsmål om brukernes rettssikkerhet.

For barn i barnevernet, skole, barnehage og brukere i omsorgs- og helseinstitusjoner er kontinuitet og faste ansatte noe av det som har størst betydning for kvaliteten på tjenesten. For at ansatte skal kunne varsle om svikt eller lav kvalitet må de selv stå i trygge posisjoner. Denne tryggheten har ikke midlertidig ansatte eller ufrivillig deltidsansatte.

Utfordringene knyttet til brukerens rettssikkerhet er spesielt store innenfor barnevernet. Utvalget skriver at barnevernet er et område hvor bruk av private aktører særlige utfordringer, og hvor tillit kan være en egnet styringsmekanisme. Dette begrunnes med sårbare brukere, komplekse tjenester, vanskelig observerbar kvalitet og informasjonsasymmetri. Utvalget påpeker at private tiltak som etableres for å møte enkeltbarns særskilte behov, som kommersielle enetiltak, kan innebære særlig høy risiko for at profittmotivet overskygger hensynet til barnets beste.

Etter LOs syn er det på denne bakgrunn et paradoks at kommersielle aktører i dag *i særlig grad* benyttes på områder hvor styringsutfordringer og graden av myndighetsutøvelse er størst. Og i tillegg er reguleringen svak sammenlignet med andre sektorer, hva gjelder kompetanse og bemanningsnormer.

LO er enig med mindretallet på tre medlemmer som vil avskjære bruk av private på hele eller deler av barnevernets oppgaver. Vi mener at det er på tide å fase ut de kommersielle velferdsleverandørene fra barnevernsfeltet og erstatte dem med oppbygging av tiltak i offentlig egenregi samt systematisk, langsiktig samarbeid med ideelle organisasjoner.

LO har også merket seg at mindretallet uttrykker tvil om praksisen med at barnevernstjenesten «lar seg bistå» med å utføre en tjeneste som inneholder myndighetsutøvelse, er i tråd med gjeldende rett om at inngripende myndighetsutøvelse ikke kan delegeres til private uten eksplisitt hjemmel i lov.



LO har videre merket seg utvalgets vurdering av hvilke rammer EØS-retten setter for valget mellom egenregi og marked (kapittel 6). Her beskrives et vidt handlingsrom. I lys av den uklarhet som oppsto etter Hjelmeng-utvalgets rapport, var dette en betimelig klargjøring.

Avslutningsvis vil LO påpeke at utredningen gir et nyttig bidrag til å kartlegge omfanget av private aktører i norsk velferdsproduksjon. Men det største bidraget ligger kanskje i avsløringen av hvor vanskelig det var å kartlegge hvem aktørene er, hvem som eier dem og få innsyn i disse foretakenes økonomi. Det er et grunnleggende demokratisk problem at foretak som utøver offentlig virksomhet ikke har samme krav til innsyn og offentlighet som det offentlige selv er underlagt. På sikt kan dette svekke viljen til å finansiere disse tjenestene med fellesskapets midler.

Med vennlig hilsen
LO Norge

Trude Tinnlund
(sign.)

Roger Bjørnstad
(sign.)

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