



Blå Kors arbeider med og for mennesker som strever med å mestre hverdagen. Vi retter oss spesielt mot dem som på grunn av egen eller andres rus eller annen avhengighet er i en vanskelig livssituasjon. Blå Kors jobber med forebyggende tiltak, spesielt mot barn og unge, samt behandling og oppfølging etter behandling. Vi driver også flere videregående skoler, barnehager, arbeidstreningsvirksomheter og barnevern. Som ideell aktør har Blå Kors i over hundre år gjort en viktig innsats for å hjelpe spesielt sårbare personer.

Høringsinnspill fra Blå Kors – NOU 2020: 13 Private aktører i velferdsstaten

Slik vi oppfatter det har ikke utvalget svart ut anmodningen om å se på ideelles særskilte bidrag.

De beste velferdstjenestene får samfunnet gjennom et mangfold av aktører som tilbyr de ulike tjenestene. En slik velferdsmiks er vanlig i mange europeiske land, og i nesten alle europeiske land er innslaget av ideelle aktører atskillig større enn i Norge. Signalet har lenge vært klart fra regjeringens side om at ideelles andel av helse- og velferdstjenester skal økes.

Blå Kors har som ideell aktør i mer enn 100 år levert viktige tjenester til samfunnet. Blå Kors har bevist sin legitimitet gjennom alle disse årene ved å være en foretrukket leverandør og vi ønsker å fortsette å bevise vår legitimitet i de kommende 100 år.

Blå Kors stiller seg bak mindretallets vurdering der oppfatningen er at ideelle aktørers sosiale mål og manglende mulighet til å ta overskudd ut av virksomheten, gir grunnlag for større grad av tillitsbasert styring. Blå Kors støtter også utvalgsmedlem Nereids dissens om at kvaliteten på velferdstjenester ikke kun bør måles økonomisk.

Det er en lang tradisjon i Norge for at ideelle aktører har ivaretatt samfunnsoppdrag og forvaltet offentlige midler i leveransen av velferdstjenester. Dette har blitt gjort med høy grad av kvalitet og god ressursutnyttelse. Ideelle nyter stor tillitt i samfunnet. De skifter ikke eiere og eventuelt overskudd reinvesteres i virksomheten for å realisere ideelle velferdsmål.

Blå Kors har følgende merknader:

- Blå Kors ønsker økt bevissthet og bruk av ideelle aktører og reservasjonsadgang hvor ett virkemiddel vil være at kommunene må begrunne hvorfor de eventuelt IKKE vil benytte eller vurdere ideelle.
- Vi støtter utvalgets mindretall som mener det er grunner til å prioritere ideelle fremfor kommersielle aktører.
- Vi mener at private aktører på lik linje med det offentlige bør få øremerkede midler til forskning.

- *Friskoler:* Blå Kors påpeker at utvalgets behandling av friskolesektoren er ufullstendig og inneholder avvikende lovtolkninger knyttet til avtaler mellom nærstående.
- *Arbeidsmarkedstiltak:* Blå Kors vil hevde at utvalgets vurdering av arbeidsmarkedsvirksomhetene ikke bygger på en tilstrekkelig forståelse av ulikhetene mellom AFT (Arbeids Forberedende Trening)/VTA (Varig Tilrettelagt Arbeid) og anbudsutsatte tiltak.
- *Barnehager:* Blå Kors støtter ikke utvalgets forslag til regler for godkjenning, tilskudd og anskaffelser av barnehageplasser. Kvalitet og mangfold er avhengig av forutsigbare og langsiktige rammevilkår. Bruk av driftsmidler og eiendomsforvaltning må behandles hver for seg.
- *Barnevern:* Blå Kors ønsker langsiktige avtaler innen barnevern, og understreker at samme krav om kompetanse, arbeidsforhold og kvalitet må gjelde alle aktører som utfører tjenesten, både offentlige, private kommersielle og ideelle.

Kommentarer til utvalgets tilrådninger

27.1 Økt transparens om eierskap, organisering og økonomi

- Blå Kors mener det bør opprettes et register hvor relevante regnskapstall rapporteres.
- Blå Kors er enig med flertallet i utvalget om at det ikke bør innføres begrensninger i uttak og konsernbidrag utover det som allerede finnes da det bør være opp til eierne å disponere et overskudd. For ideelle organisasjoner vil alt overskudd bli værende i organisasjon og bidra til utvikling både på eksisterende og innovasjon i nye ikke-finansierte tiltak.

27.2 Prinsipiell tilnærming til bruk av private aktører

Ideelle aktører må gis reelle økonomiske forutsetninger for oppgavene som skal løses, også innovasjon og vekst. Velferdspolitiet er lovregulert og allerede betydelig prispresset og med små marginer. Det gjør det vanskeligere å skape nye tjenester.

Et bredt tjenestetilbud fra både private og det offentlige gir viktig valgfrihet til den enkelte bruker. Det bidrar også til å utvikle et godt tjenestetilbud som følge av at aktørene konkurrerer, stimulerer og lærer av hverandre.

Det bør være en øvre grense for størrelsen på prisforskjellen mellom offentlige og private aktører på sammenlignbare tjenesteområder. I motsatt fall vil mulighetene til innovasjon i tjenestetilbudet som ønskes fra private aktører reduseres betydelig. Det må forventes at private aktører har tilnærmet samme kostnader knyttet til tjenesteleveranse som det offentlige dersom krav til kompetanse, lønn og pensjonsvilkår skal være de samme. Det betyr at kvalitet bør gi høyere uttelling i anbudsbesvarelsen.

I utredningen understrekes det at bruk av private kan gi mer effektiv bruk av samfunnets ressurser på grunn av at tilbyderne må gjøre krevende tilpasninger for å vinne anbudskonkurranser. Som det står i rapporten, bruker det offentlige betydelig lenger tid på å gjennomføre tilpassinger da de ikke «må». I tillegg finnes det andre gode grunner til å bruke private - og særlig ideelle:

Overskudd vil bli værende i den ideelle organisasjonen for å realisere det ideelle formålet. Viljen til å bruke ressurser til å dekke behov som det offentlige ikke dekker har vært utgangspunktet for ideelle.

Utvalget peker på mange utfordringer med å få markedet til å fungere optimalt når det gjelder leveranser av velferdstjenester. Ideelles målsetting er økt velferd, ikke overskudd. Det gir større forutsetninger for tillitsbasert styring og dermed lavere styringskostnader. Blå Kors ønsker økt bevissthet rundt bruk av ideelle og reservasjonsadgangen hvor ett virkemiddel vil være at kommunene må begrunne hvorfor de eventuelt IKKE vil benytte eller vurdere ideelle.

Mer forskning på sammenhengen mellom kvalitet og ressursbruk er en forutsetning for en mer kunnskapsbasert praksis på velferdsområdet. Forskingen bør belyse både offentlige, kommersielle og ideelles ressursbruk og kvalitet. Resurser brukt på denne type forskning og kontroll bør avveies slik at det ikke går utover kvaliteten og effektiviteten i tjenestetilbudene.

Kompleksiteten i denne forskningen er betydelig. Mange års forskningsinnsats i flere land har hovedsakelig produsert "0-funn" eller ikke-konklusive resultater på disse komplekse problemstillingene. Forskingen som trenges er såpass omfattende, tid- og kostnadskrevende at dersom den skal tillegges som styringskostnad, så vil den svekke-posisjonen og mulighetene til private aktører.

Et spørsmål er om kostnadene denne forskningen medfører skal tillegges eller defineres som styringskostnader? I så fall vil det kunne svekke de private aktørenes posisjon. Forskingen, antas å bli omfattende og kostnadskrevende hvis den skal ivareta nødvendige metodiske krav. Samtidig som deler av forskningen er like avgjørende og verdifulle for offentlig sektor som for privat sektor. Her kunne det vært interessant om utvalget hadde presisert hva som skal utgjøre styringskostnader, og hva som skal inngå i styringskostnader som de private aktørene vil bli tillagt når det offentlige vurderer tilbudet?

For eksempel får helseforetakene en prosentandel av sine driftskostnader øremerket til forskning. Dersom kostnadene forbundet med forskning ikke inngår som styringskostnad, vil dette tilrettelegge for økt forskningsinnsats fra private aktører. Dersom private tjenesteleverandører pålegges å gi forskningsbasert dokumentasjon på effekten av tiltaket, vil dette være kostnader som vil måtte være en del av den tilbudte prisen, eller som må finansieres gjennom tilskuddsmidler til forskning eller samarbeid med forskningsinstitusjoner. Dersom oppdragsgiver godtar at FOU er en del av prismatrisen vil det øke kostnadene for det offentlige, men kan ikke defineres som styringskostnader for den som gir tilbudet.

Utvalget sier ingen steder at agenten skal pålegges styringskostnader, men understreker at prinsipalen må vurdere kostnadene som påløper ved kontroll av tjenesteleveransen, og eventuelt hevde at styringskostnadene ved ikke å utføre tjenesten selv er for høy. Svakheten i dette argumentet er at de kostnadene det offentlige har med å utføre tilsyn og kontrollere egne tiltak ikke er med i vurderingen. Det rimelige ville være at alle aktører, offentlige og private underlegges samme kontrollregime.

27.3 Økt bestiller kompetanse

- Blå Kors støtter utvalgets anbefaling om økt bestiller kompetanse, tilpassede veiledninger for brukerinvolvering og bruk av medarbeiderundersøkelser, kontraktlengde og kompetansekrav.
- Blå Kors mener det er behov for mer og bedre veiledninger knyttet til når og hvordan reserverte anbudskonkurranser for ideelle bør benyttes.

Kompetansekrav vil være en garanti for at kvaliteten er på ønsket nivå, samtidig som det legger begrensninger på innovasjon og utvikling og vil medføre at forskjellen på effektiv ressursutnyttelse mellom offentlige og ideelle blir mindre.

27.4 Juridisk rådgivning

- Blå Kors støtter utvalgets anbefaling om at offentlige oppdragsgiver kan få råd og veiledning fra et relevant kompetansemiljø ved anskaffelser av velferdstjenester og mener at mer profesjonalisert og ensartet innkjøp vil være en fordel for både det offentlige og ideelle. Det vil gi mer forutsigbarhet og lavere transaksjonskostnader.

27.5 Barnehager

Dette er det området der utvalgets anbefalinger ville kunne få størst konsekvenser. Det ville derfor vært nyttig om analysen her var delt mellom drift/tilskuddsforvaltning og overskudd/eiendomsforvaltning. Det er ikke rimelig å innføre reguleringer i driftstilskuddet basert på fortjenester i eiendom. Da ville det også vært naturlig å se på forskjellen mellom ideelle og kommersielle aktører og utdype hvorfor ideelle har lavere driftsmarginer enn de store kommersielle aktørene.

Utvalgets mest inngripende forslag for barnehagesektoren er forslaget om å legge til rette for bruk av offentlige anskaffelser og å innføre begrensede godkjenningsperioder.

Utvalget sammenligner barnehagenes godkjenning og organisering med friskolenes, samtidig overses foreldrenes rett til å velge en barnehage som ivaretar den pedagogikken eller de verdiene foreldrene ønsker. Dette er et prinsipp forankret i internasjonal rett på samme vis som retten til å velge en friskole.

Utvalgets forslag gir kommunene rett til å legge ned privat virksomhet, ved å trekke godkjenning uten at kvaliteten er endret. Dette ivaretar ikke foreldrenes rett til å kunne velge et alternativt barnehagetilbud til sine barn. Mangfold i barnehagesektoren handler om mer enn barnehageplass.

I stedet for å anbefale en forsterking av barnehagene som en del av utdanningssystemet, slik lovverket bygger opp om, foreslår utvalget omfattende endringer som legger virksomheter underlagt utdanningsdirektoratet utsatt for anbud og uforutsigbarhet. Drift av private barnehager kunne heller vært underlagt tilsvarende regelverk som friskolene, med nasjonale satser og godkjenning knyttet til kvalitet i leveransen.

Utvalgets forslag vil kunne føre til kortsiktige godkjenninger. Avbrutte godkjenninger vil også kunne gjelde barnehager som leverer god kvalitet og er etterspurt av brukerne. Foreldre vil ikke velge kortsiktige plasser og det blir vanskelig å rekruttere og opprettholde kompetansemiljøet.

Uforutsigbare rammevilkår vil også gjøre det vanskelig for barnehager å investere i bygg, inngå langsiktige husleieavtaler til konkurransemessige priser på husleie, eller å bygge faglig kompetanse. Kvalitet i barnehagetilbudet forutsetter at rammevilkårene er forutsigbare over en lengre tidsperiode

27.6 Barnevern

Som utvalget viser til er kjøp av plasser i barnevernsinstitusjoner unntatt lov om offentlige anskaffelser og at Bufetat står fritt til å velge anskaffelseskriterier. Det gjøres også, og som regel slik at kravene er i forkant av kommende lover i forhold til kompetansekrav. De kompetanse- og bemanningskravene utvalget anbefaler praktiseres allerede og er en del av kommende lovverk.

Utvalget viser til kostnadene med å beholde ubenyttet kapasitet i de statlige institusjonene. Også private må opprettholde kapasitet som ikke utnyttes til enhver tid, utvalget kunne ha gitt føringer på hva som skulle ligge i begrepene ”robust drift”, forventet fleksibilitet og opprettholdelse av kompetansemiljøer.

Utvalget nevner Stortingets anmodningsvedtak om at 40% av institusjonsplassene i barnevernet skal driftes av ideelle innen 2025. Utvalget sier de ikke ser forskjell på ideelle og kommersielle. Vi mener utvalget burde ha gjort en nærmere analyse av hvordan ideelle forvalter oppdraget og eventuelt overskudd. En slik analyse ville også kunne vise hvilken risiko det utgjør for det offentlige at forventet og ønsket fleksibilitet ikke møtes med tilsvarende forutsigbare avtaler.

Utvalget velger isteden å tolke det dit at ideelle, verdibaserte aktører med et klart samfunnsoppdrag har samme motivasjon for å tilby tjenesten som store, kommersielle og til dels internasjonale konsern. Som en følge av dette vurderer ikke utvalget de samfunnseffektive resultatene, eller de ideelles samfunnsbidrag, når helheten av tiltak gir resultater som ikke var med i tjenesteleveransens kvalitetsparameter. Som en konsekvens av kun å forholde seg til økonomiske modeller, går utvalget glipp av en analyse av hvordan samfunnet som helhet er tjent med at det offentlige, de ideelle og også de private kommersielle sammen løser samfunnsoppdraget.

Utvalget peker imidlertid på at noe av styringskostnadene i barnevernet kan unngås ved å bygge på tillit, som opparbeides i langsiktige relasjoner og avtaler. Dette er et viktig grep. Vi ønsker å utvikle kompetanse, metoder og kvalitetskriterier i samarbeid og åpenhet med det offentlige slik at omsorgen for disse barna og deres familier blir så god som mulig.

Vi støtter utvalgets bekymring om at de mest komplekse sakene ivaretas av kommersielle. Dette er de barna som mest av alt trenger langsiktighet, trygghet og høy kompetanse, for at de selv og samfunnet i minst mulig grad skal bli skadelidende. Da må vårt felles samfunnsansvar for barnets beste styre prioriteringene.

Mange intervensjoner fra barnevernet lykkes. Noen kan delvis gi målbare resultater ut fra «ikke lenger bruk for tjenesten» slik utvalget foreslår som et mulig kvalitetskriterium.

Samtidig er utvalgets bekymring for styringskostnader i utgangspunktet knyttet til kompleksiteten i tiltakene. De mest komplekse utfordringene koster mest for det offentlige, og vil som regel ikke lykkes etter dette kriteriet. Det gir igjen grunn til å se på helhetlig effekt av intervensjonen, selv for de som vil trenge ulike offentlige tiltak resten av livet.

27.7 Ideelle aktører

Blå Kors stiller seg bak mindretallets vurdering der oppfatningen er at ideelle aktørers sosiale mål og manglende mulighet til å ta overskudd ut av virksomheten, gir grunnlag for større grad av tillitsbasert styring. Blå Kors støtter også utvalgsmedlem Nereids dissens om at kvaliteten på velferdstjenester ikke kun bør måles økonomisk.

Av overskuddet i 2018 på de 1.213 kommersielle aksjeselskapene som utvalget har sett på ble nærmere $\frac{3}{4}$ av overskuddet som utgjør kr 850 millioner tatt ut som utbytte og konsernbidrag. Blå Kors mener det beviser at store verdier blir tatt ut til kommersielle og at samfunnet er tjent med at en større andel av velferdstjenestene blir levert av ideelle.

Ideelles markedsandel av kommunale helse- og omsorgstjenester har sunket vesentlig i perioden 2010-2018 som vist i figur 19.8 og viser at det er nødvendig å reservere konkurranser for ideelle hvis de ikke skal forsvinne ut som en viktig leverandør av velferdstjenester.

De beste velferdstjenestene får vi gjennom et mangfold av aktører som tilbyr tjenestene. En slik velferdsmiks er vanlig i mange europeiske land, og i nesten alle europeiske land er innslaget av ideelle aktører atskillig større enn i Norge. Signalet har lenge vært klart fra regjeringens side om at ideelles andel av helse- og velferdstjenester skal økes.

- Ideelle aktørers sosiale mål og manglende mulighet til å ta overskudd ut av virksomheten, gir grunnlag for større grad av tillitsbasert styring.
- Ideelle har lavere styringskostnader enn andre aktører.
- Ideelle har en lang og ubrutt tradisjon gjennom å levere nødvendige velferdstjenester til samfunnet.
- Ideelle har identifisert og levert velferdstjenester uten offentlig finansiering, gjennom betydelig risikovilje og høy grad av innovasjon.
- Ideelle nyter stor tillit i det offentlige helsevesen gjennom gjentatte kjøp og stor omstillingsevne.
- Ideelle nyter stor tillit blant det brede publikum og brukere.
- Ideelles bruk av frivillige er en merverdi for samfunnet og brukerne gjennom økt inkludering og fellesskap.
- Ideelle skifter ikke eiere og målsetting. Alt overskudd reinvesteres i virksomheten for å realisere ideelle velferdsmål.

Blå Kors har som ideell aktør i mer enn 100 år levert viktige tjenester til samfunnet. Blå Kors har bevist sin legitimitet gjennom alle disse årene ved å være en foretrukket leverandør og vi ønsker å fortsette å bevise vår legitimitet i de kommende 100 år.

27.8 Lønns- og arbeidsvilkår

- Blå Kors støtter utvalgets anbefaling om at leverandører blir pliktig som et minimum til å følge lønn og andre arbeidsvilkår i relevante landsomfattende tariffavtaler.
- Blå Kors støtter utvalgets anbefaling om at det brukerrettede arbeidet i kontrakten hovedsakelig skal utføres av fast ansatte.

Det er avgjørende for en effektiv konkurranse at spillereglene er like for alle aktører. Det er de ikke i dag da det offentlige har sine egne krav til lønnsomme arbeidsvilkår, ideelle har sine etiske retningslinjer som tilsier likebehandling med det offentlige, mens det er mange eksempler på at kommersielle vinner konkurranser i stor grad ved å benytte muligheter i regelverket i hovedsak knyttet til turnus og midlertidig eller innleid arbeidskraft.

Ser vi alle velferdstjenesteområdene under ett, viser statistikken (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.

Merknader til utvalgets vurderinger

Friskoler

Handel med nærstående er regulert i økonomiforskriften for friskoler, all handel skal være til markedsmessige priser, og avtaler skal inngås etter særskilte prosedyrer, med styrevedtak og revisorgodkjenning. Dette omfatter også leie av lokaler. Utvalget hevder flere ganger at dette ikke er mulig. Dette reguleres i forskriften gitt av Kunnskapsdepartementet 8.mai 2019. Flertallet av friskolene er avhengig av at eier dekker etableringskostnader og kan sørge for tjenlige lokaler.

Utvalget har ikke beskrevet rammevilkårene for friskoler for funksjonshemmede der kostnader dekkes 100%. Disse skolene kan ikke ta skolepenger og nye skoler med denne godkjenningen får ikke kapitaltilskudd. Disse skolene ville ikke kunne etableres uten ideelle eiere som går inn med kapital og tar all risiko.

Tilskudd til spesialundervisning trekkes i dag ut av tilskuddsgrunnlaget for friskolene nettopp fordi kommunene skal finansiere dette. Det er derfor avgjørende at kommunene faktisk gjør dette. Trass i stortingets vedtak om lik rett til spesialundervisning viser flere rapporter at dette praktiseres ulikt i de ulike fylker/kommuner. Dette er konkurransevridende, og utvalget kunne kommentert dette.

Arbeidsmarkedstiltak

Utvalget viser til Proba-rapporten (2018), som sier at tjenestene som ble anbudsutsatt i 2015, gir bedre formidlingsresultater enn forhåndsgodkjente tiltak. Utvalget vedgår at de ikke har gått inn i området, men antyder likevel at det bør vurderes å anbudsutsette forhåndsgodkjente tiltak.

Flere grundige undersøkelser (f.eks. Oslo Economics) viser imidlertid at de forhåndsgodkjente tiltakene VTA og AFT er uegnet for konkurranseutsetting. Dette er gjenstand for egne høringer, men vi vil likevel minne om at de forhåndsgodkjente tiltakene er utviklet i samarbeid med NAV og ASD for å ivare ta de gruppene som står lengst unna arbeidslivet og har særskilt behov for forutsigbarhet og langsiktighet. Det gjelder også AFT, der nødvendig oppbygging av egnede treningsarenaer og spesialistkompetanse er avhengig av langsiktighet. NAV krever nå at disse skilles ut som egne rettssubjekt, det gir oppdragsgiver god mulighet til kontroll uten ytterligere markedsreguleringer.