

Ideelt Nettverk om NOU 2020: 13 Private aktører i velferdsstaten — Velferdstjenesteutvalgets delutredning I og II om offentlig finansierte velferdstjenester

Ideelt Nettverk ble etablert i 2011, er et nettverk for 18 ideelle organisasjoner som driver helse- og velferdstjenester hvor målet er å være sterkere sammen i politiske saker som medlemmene er opptatt av. Ideelt Nettverk har hovedsakelig konsenteret seg om rammevilkårene for ideelle organisasjoner, historiske pensjonskostnader, konkurranseutsetting og likeverdighet i samarbeid med det offentlige. Ideelt Nettverk er part i Samarbeidsavtalen mellom Regjeringen og de ideelle organisasjonene..

Ideelt Nettverk har møtt utvalget og gitt innspill til utredningen. Vi er skuffet over at man i et ekspertutvalg ikke har tatt i bruk kunnskap om ideelle aktører, roller og oppgaver i større grad enn det som kommer til uttrykk i utvalgets anbefalinger. Det kan selvfølgelig svært gjerne etableres et bedre kunnskapsgrunnlag enn vi har i dag, imidlertid mener vi at det også finnes et betydelig kunnskapsgrunnlag både i organisasjonene, i en mangfoldig litteratur og i forskningsmiljøer. For eksempel Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor Sivesind og Trætteberg (2015) : Ideelle organisasjoners særtrekk og merverdi på helse- og sosialfeltet. Denne er senere fulgt opp av flere utredninger og sammenfatninger. I kap. 5 har man redegjort for hvordan ideelle aktører historisk har bidratt til å etablere og bygge det norske velferdssystemet, og peker på viktige mekanismer (merverdi) i denne prosessen. Ideelle organisasjoner anerkjennes til en viss grad også for sin innovative rolle. Vi savner likevel at dette kunnskapsgrunnlaget brukes til senere vurderinger og anbefalinger fra utvalget.

Vi merker oss at utvalget har delt innstilling på områder som vi mener er vesentlige.

Kommersielle og ideelle aktører

Ideelt Nettverk understreker utvalgets konklusjoner i 5.12.6 der det påpekes at utvalgets *kartlegging kan tyde på at bruk av åpne anskaffelser i realiteten innebærer en favorisering av kommersielle framfor ideelle virksomheter, alt annet likt.(...) Over tid kan det medføre at ideelle aktører forsvinner som leverandører av offentlig finansierte velferdstjenester.*

Dette er viktige observasjoner å ta med seg i det videre arbeidet. Det er bred oppslutning om samarbeid med ideelle aktører i velferdssamfunnet. Ønsket om ideell vekst må følges opp med konkrete virkemidler. Dersom ideelle aktører skal fortsette å prege norske velferdstjenester, kreves høy bevissthet og aktiv tilrettelegging.

Utvalget konstaterer videre i 5.12.6 at tillit reduserer samfunnets styringskostnader ved bruk av private aktører, og at EU-domstolen begrunner særbehandling for ideelle på et resonnement om at ideelle ikke opptre opportunistisk og dermed kan vises mer tillit og være mer innovative, på at ideelle har vedteksfestede formål som er knyttet til sosiale formål eller behov, og at ideell sektor anses som bærer av samfunnsmessig viktige verdier som solidaritet og fellesskapsorientering. Dette, samt deres tilknytning til frivillig sektor er vektlagt av EU-domstolen som argument for særbehandling.

Her gjengir utvalget EU-domstolens begrunnelser som gir gode og viktige perspektiver som kunne vært vektlagt sterkere i utredningen. Vi savner en bredere

forståelse av ideelles rolle og verdi i samfunnet hos utvalgets flertall. Utvalgets vurderinger av bruk av private aktører mangler ofte viktige perspektiver, dels basert på at det ikke skilles mellom bruk av kommersielle og ideelle aktører i selve vurderingene.

Det påpekes av ett utvalgsmedlem i en særmerknad: *Velferdstjenester handler om at alle borgere, ved behov, skal kunne få hjelp som hjelp til å dekke sine grunnleggende menneskelige behov. Altså et humanistisk perspektiv som i den nordiske velferdsstaten er omdannet til et offentlig forsyningsansvar. Utvalget benytter i sin beskrivelse av velferdstjenester kun økonomifagets språk.*

Ideelt Nettverk svarer på utvalgets tilrådninger kap 27

Kap. 27.1 Økt transparens om eierskap, organisering og økonomi

Flertallet, vil ikke gi en generell anbefaling om å stille krav til organisering av deler av virksomheten i egne selskaper, begrunnet i at dette vil medføre betydelige kostnader for leverandørene av velferdstjenester. Mener at mindre kostnadskrevende alternativer som regnskapsmessig skille bør vurderes.

Ideelt Nettverk er enig i dette. Mange av de ideelle organisasjoner organisert som stiftelser. Stiftelser leverer ett samlet aktivitetsregnskap til Enhetsregisteret i Brønnøysund i tråd med regnskapsloven for ideelle organisasjoner. Stiftelsen er delt opp i underenheter som ikke er juridiske enheter og ikke fordrer egne styre. Dermed sparer man styringskostnader. Underenhetene leverer resultatregnskap pr enhet til stiftelsens ledelse og til eksterne oppdragsgivere etter behov. Innen hver underenhet, er det mange mindre prosjekt som igjen leverer prosjektregnskap til giver/donor. Ideelt Nettverk mener at all oversikt over bruk av offentlige midler og gavemidler er lett tilgjengelig hos oppdragsgiver eller i stiftelsens rapporter. Enhetsregisteret sitter med konsoliderte regnskap for det juridiske objektet.

Utvalgets mindretall – alle som leverer offentlig finansierte velferdstjenester bør organiseres i egne rettsobjekter hvor det ikke er tillatt å drive annen virksomhet enn offentlig finansierte velferdstjenester. Vil gi bedre kontroll.

Ideelt Nettverk er svært uenig i dette Det å pålegge ideell sektor mer bruk av aksjeselskapsformen, vil medføre fordyret ledelse, styring og rapportering. Den strategiske ledelsen av stiftelsen vil endres vesentlig. Dagens organisering medfører at stiftelsens ledergruppe er tett på alle stiftelsens underenheter. Og stiftelsens styre forholder seg til en generalsekretær som har full styringsmulighet og det strategiske eierskapet. Skulle det opprettes aksjeselskap og styre for hver underenhet, blir den strategiske muligheten totalt endret ved at rollen til stiftelsen hovedstyre ble et rent selskapsforvaltnings-styre (innføring av konsernstyre, konsernledelse osv.). Ideelt Nettverk opplever også at samfunnet har problemer med å forstå hva et ideelt aksjeselskap er. Det at man har etablert et AS oppfattes av mange; kommunepolitikere, kommuneadministrasjoner og foretak at man har kommersialisert driften. Ideelt Nettverk kan vise til eksempler på ideelle organisasjoner som har mistet driftsavtalen etter å ha etablert et ideelt AS av en virksomhet.

Flertallet anbefaler at det ikke innføres begrensninger i utbytte. Ideelt Nettverk mener dette er et viktig politisk spørsmål, men som er krevende å utarbeide. Vi har ikke erfaring med dette da vi ikke tar ut utbytte eller bonuser. Alle midler brukes til videreutvikling av virksomheten.

Mindretallet mener at utbytteregulering er et nest-best virkemiddel, dersom finansieringssystemet for barnehager ikke gjennomføres.

Ideelt Nettverk har sammen med advokat P.A: Bjørgan gjennomført en utredning om bruk av modellen for finansiering av barnehager som et alternativ til anbuds konkurranser og kortsiktige prosjektfinansiering av virksomheter drevet av Ideelle organisasjoner. «Ideelle organisasjoners utførelse av helse og sosialtjenester – fremtidig driftstilskuddsmodell». Vi sender dere gjerne utredningen dersom det er interessant.

Kap. 27.2 Prinsipiell tilnærming til bruk av private aktører

Utvalget tilrår at det settes som mål for eventuell bruk av private aktører 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. Samlede kostnader inkluderer de ekstra styringskostnader det offentlige må påregne ved å bruke private aktører, herunder transaksjonskostnader knyttet til inngåelse, oppfølging, kontroll og sanksjon av kontrakter samt kostnader til utarbeidelse av lovverk, forskrifter, rundskriv og veiledere mv. Bruk av private aktører forutsetter at rettssikkerheten til brukerne av velferdstjenestene kan ivaretas.

Ideelt Nettverk mener utvalget her vurderer samarbeidet med ideelle organisasjoner bare utfra et økonomisk perspektiv og ikke relatert til den svært viktige betydningen ideelle organisasjoner har hatt for utviklingen av den Norske velferdsmodellen, for utviklingen av det Norske velferdssamfunnet og den betydningen det har for dagens velferdstjenester. Verken i dag eller historisk har ideelle organisasjoner tatt mål av seg til å levere billigst mulig tjenester, noen ganger er vi billigere enn det offentlige andre ganger ligger våre tjenester på samme prisnivå. Kvaliteten er et viktig parameter og ideelle organisasjoner har alltid arbeidet for å tilby høy kvalitet og sterk brukerinvolvering i alt vi gjør.

Ideelt Nettverk støtter utvalgets anbefaling om at brukerrettet arbeid i hovedsak skal utføres av fast ansatte.

Utvalget tilrår at det gjennomføres mer forskning på sammenhengene mellom kvalitet og ressursbruk innenfor alle velferdstjenestene. Særlig viktig vil det være å få etablert mer kunnskap som gjør det mulig å sammenligne effektiviteten hos produsenter med ulikt eierskap og organisering Likeså bør det etableres et større kunnskapsgrunnlag om hva som motiverer brukernes adferd innenfor tjenester med brukervalg.

Ideelt Nettverk støtter at det er behov for forskning på kvaliteten i tjenestene, både i det offentlige og i det private. Helse og sosialtjenestene er ikke gode nok på å måle og dokumentere kvalitet. Vi må arbeide kontinuerlig for å bedre tjenestene og med å

involvere brukerne, lytte til å innrette tilbudet etter brukernes behov. Et svært viktig aspekt med ideelle organisasjoner er at de vil lindre nød, gi tilbud til de svakeste i samfunnet og gi tilbud til de som ellers ikke får den hjelpen de trenger. Ideelle organisasjoner oppfatter seg som sporhunder i velferdssamfunnet. Det gjør at aktiviteten vi driver endres i tråd med brukernes behov. Det er blant annet dette som gjør at det er krevende å ha svært strenge kontrakter etter anbudskonkurranser. Fleksibiliteten, innovasjonsmuligheten og utviklingen kan bli skadelidende. Det er viktig å etablere samarbeidsformer og kontrakter som gir rom for utvikling og innovasjon i takt med brukernes behov. Vi støtter også utvalgets oppsummering om at det bør etableres et større kunnskapsgrunnlag om hva som motiverer brukernes adferd innenfor tjenester med brukervalg.

Utvalget vurderer at overordnet myndighet bør gi klare styringssignaler om private aktører kan og bør brukes til statlige virksomheter som har et forsyningsansvar. Utvalget er delt i vurderingen av om det bør lovfestes en plikt for kommuner til å begrunne beslutningen om å bruke private. Mindretallet ved Bjerkan og Vislie anbefaler å lovfeste en slik plikt etter modell fra Sverige. 1 Flertallet vurderer en lovfestet plikt som en unødvendig transaksjonskostnad.

Ideelt Nettverk mener det vil bli et stort problem for velferdssamfunnet dersom ideelle organisasjoner ikke lenger kunne drive barnevernstiltak hvor det er behov for å myndighetskontroll eller sykehjem med demente som må tvangsbehandles med en stengt dør eller et sikringstiltak. Ideelle organisasjoner er også tungt inne i behandling av mennesker med alvorlige psykiske lidelser og rusproblematikk. Vår erfaring er at kontraktspart sørger for å ha god kontroll, kunnskap og styring med denne typen tiltak. Vi er selvfølgelig enig i at dette er svært viktig og støtter fullt ut at staten eller kommune har ansvaret og skal ha full innsikt i alt som gjøres. På samme måte som man har i tiltak drevet i egen regi. Utvalget vurderer også disse viktige områdene utfra et økonomisk perspektiv og blir opptatt av transaksjonskostnader. Vi er enig i at når tjenesten drives av en privat aktør oppstår det behov for oppfølging og kontroll. Vi vil hevde at vår erfaring er at det offentlige legger til rette for slik kontroll og at det antagelig også burde gjelde virksomheter drevet i egen regi. Vi vil også her anføre at det er viktig å kunne måle kvalitet på tjenestene enten de er drevet i egen regi eller av en ideell organisasjon.

Kap. 27.3 Økt bestillerkompetanse

Punktvis oppsummering av utvalgets anbefalinger:

- *Brukerinnvolving i planlegging av anskaffelsen*
- *Ansattes arbeidsmiljø, medarbeider undersøkelser*
- *Lengde på kontrakter, bygge tillitsfulle relasjoner*
- *Bevisst ifht kompetanse krav*
- *Utarbeide samlet veileder for offentlige oppdragsgivere*

Ideelt nettverk vil hevde at mye av dette er med i de fleste konkurransene vi deltar i. Etter hvert ser vi også at flere av de større aktørene også etablerer dialog er i forkant av en anskaffelse, noe vi mener er både viktig og klokt. Det både å involvere og lytte til hva leverandørene kan levere og utvikle basert på kontraktspart og brukernes behov.

Ideelt Nettverk har deltatt i arbeide både sammen med Difi og med Nærings- og Fiskeridepartementet i utvikling av flere veiledere i offentlige anskaffelser av helse- og sosialtjenester samt veileder i anskaffelser av ideelle velferdstjenester i reserverte konkurranser. Likevel er vi enig i at det er svært krevende særlig for små kommuner å gjøre offentlige anskaffelser av helse- og sosialtjenester. Det er mye usikkerhet og et krevende lovverk.

Vi er enig med flertallet som mener at det er viktig at offentlige oppdragsgivere kan få råd og veiledning fra et relevant kompetansemiljø ved anskaffelser. Det er riktig som utvalgsmedlem Nereid at tjenesten produseres i egenregi fordi man mangler bestillerkompetanse eller ikke har ressurser til å gå ut med en offentlig. Som ideelle organisasjoner opplever vi stadig at kommuner overtar virksomheter innen helse- og sosialtjenesten til egen regi i stedet for å foreta en nye anskaffelse. Dette kan være begrunnet i manglende kompetanse eller i villet politikk.

Kap. 27.7. Ideelle aktører

Utvalget skriver at ideelle kan ha særtrekk som kan redusere styringskostnadene v/ levering av velferdstjenester. Et mindretall framhever at ideelle aktørers sosiale mål og manglende mulighet til å ta overskudd ut av virksomheten, gir grunnlag for større grad av tillitsbasert styring, at dette innebærer at styringskostnadene er lavere ved bruk av ideelle aktører, og at dette igjen kan være grunn til økt bruk av ideelle aktører fremfor kommersielle.

Ideelt Nettverk støtter mindretallet og vil anføre at tilliten mellom myndighetene og de ideelle organisasjonene er et svært viktig fundament i samarbeidet og muligheten til å lindre nød, bygge opp tilbud der det offentlige selv ikke gjør det i tillegg til å være et supplement og en veiviser i mange helse og sosialtjenester. Vår sporhund rolle i samfunnet baserer seg på en grunnleggende tillit.

Utvalget tilrår at det vurderes å opprette en registreringsordning for ideelle org, etter den modell av den ordningen som finnes for frivillige org hvor det fastsettes en nasjonal definisjon. Et register for en gjennomgang av kravene til regnskapsføring og rapportering fra ideelle organisasjoner.

Det finnes i dag gode definisjoner av Ideelle organisasjoner. I Tjenestespesifikk veileder for anskaffelse av helse- og sosialtjenester finner man i tillegg til gode beskrivelser av betydningen av ideelle organisasjon følgende definisjon:

«Ideelle organisasjoner har ikke avkastning på egenkapital som hovedformål. De arbeider utelukkende for et sosialt formål for felleskapets beste, og reinvesterer eventuelt overskudd i aktivitet som oppfyller organisasjonens sosiale formål. En ideell organisasjon kan i begrenset omfang drive kommersiell aktivitet som støtter opp om virksomhetens sosiale formål.» (FOA § 30-2a)

Etter vår oppfatning er det lagt mye arbeid ned i å lage en god definisjon av ideelle organisasjoner, dette kan samles og man kan sammen enes om en tydelig definisjon. Vi mener også at det i dag fungerer godt med registreringen i Frivillighetsregisteret og dersom man skal lage et nytt register for ideelle organisasjoner må det i så fall tilføre sektoren og myndighetene enklere og bedre ordninger enn det vi allerede har.

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

Ideelt Nettverk undrer seg over denne oppfatningen som vi mener gjenspeiler at utredningen mangler viktige normative, verdimessige vurderinger og at vi savner en bredere forståelse av ideelles rolle og verdi i samfunnet hos flertallet. Det er trist at ekspertutvalg ikke har nyttiggjort seg den erfaringen og kunnskapen som finnes blant annet i Regjeringen, Stortinget og hos deres oppdragsgiver Nfd om betydningen av skjermede konkurranser for ideelle. Ideelle organisasjoner innretter ikke sine tjenester for å være tilpasset et marked, vi har som formål å lindre nød og bygge opp tilbud til de som trenger det. Vi vurderer ikke om det er en lønnsom investering å etablere seg i et geografisk område, vi etablerer oss fordi det er et behov som skal dekkes. Konkurranser kan fungere tilfredsstillende der det faktisk finnes et marked, men ikke der det ikke finnes noe marked.

Ideelt Nettverk har merket seg at mindretallet ved Bjørkan 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 framfor kommersielle, særlig ved komplekse tjenester hvor det er vanskelig å fastsette, måle og kontrollere kvalitet.

Ideelle organisasjoner har hatt et langvarig, nært og tillitsbasert samarbeid med det offentlige siden 1800 tallet. Det er svært viktig at man forstår at Ideelle og private kommersielle aktører har en svært ulik inngang til hvorfor de tilbyr helse- og velferdstjenester. Merverdien og identiteten til ideelle organisasjoner er godt beskrevet i mange offentlige dokumenter fra Samarbeidsavtalen mellom regjeringen og de ideelle organisasjoner, veileder i offentlige anskaffelser av ideelle helse og sosialtjenester for å nevne noe.

Kap 27.8 Lønns og arbeidsvilkår.

Ideelt Nettverk støtter Virkes påpekninger av at det er beklagelig at utvalget ikke har gått nærmere inn i forskjeller på lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår avhengig av eierform. Vi er glade for at utvalget dokumenterer at ideell sektor har høy kompetanse og vilkår som er offentlig like. Vi mener at utvalget ikke forklarer i tilstrekkelig grad hvorfor det mener at arbeidskraftkostnadene hos offentlige og ideelle på den ene siden, og hos kommersielle på den andre, er nokså like, særlig når utvalget ikke har gått dypere inn i spørsmålet om pensjon. Satt på spissen har ideelle aktører som er medlem i Virke offentlig like betingelser, inkludert pensjon, mens gjengs forståelse av anskaffelsesregelverket i dag lar tilbydere uten fast ansatte betale arbeidskraft etter oppdrag gjennom enkeltpersonsforetak, på basis av de svakeste landsdekkende tariffavtalene med et 2 % påslag til pensjon.

Avslutningsvis mener vi at den omfattende utredningen lider under utvalgets uenighet om mandatet. Etter mange og viktige diskusjoner i Stortinget hadde vi forventinger til dette ekspertutvalget. Utredningen preges av at man ikke klarte å enes om hvordan

man skulle forstå mandatet, det at flertallet i stor grad baserer sine vurderinger og anbefalinger utfra en økonomisk tilnærming og ikke tar inn en bredere forståelse av ideelles rolle og verdi i samfunnet. Vi opplever at mindretallet i dette utvalget har god kunnskap om ideelle organisasjoners betydning for velferdssamfunnet og vi støtter mange av deres merknader.

Vi viser også til høringssvar fra Kirkens Bymisjon og Frelsesarmeen som også har gitt viktige innspill også om de enkelte tjenesteområder vi ikke tar for oss i vårt høringssvar.

Mette Kalve

Leder Ideelt Nettverk

Løvert søndag 14.3 kl 17.55