

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet

Vår dato: 29.05.2024
Deres dato: [Deres dato]
Vår referanse: ØES/KA
Deres referanse: 24/868

Svar på høring av NOU 2024:1 Definisjon og registrering av ideelle velferdsaktører

Abelia er foreningen for kunnskaps- og teknologivirksomheter og ideell sektor i NHO. Vi organiserer 2.800 virksomheter med nær 65.000 årsverk.

Abelia har medlemmer innen blant annet IKT, rådgivning, utdanning, forskning, samt ideelle og frivillige organisasjoner, herunder større ideelle velferdsaktører på flere tjenesteområder.

Vi viser til høring datert 21.02.2024 og takker for muligheten til å svare. Vi beklager at svaret kommer noe etter fristen, men legger til grunn at det fortsatt er til nytte.

Abelia har en overordnet målsetning om bedre samspill mellom offentlige, ideelle og andre private aktører. Et godt samarbeid mellom aktører i alle sektorer er viktig for å sikre et mangfold i tjenestetilbud, for å legge til rette for innovasjon, næringsutvikling og fremvekst av et sterkt velferdssamfunn – og en sterk ideell sektor som del av dette.

Vi vil i det følgende kort kommentere enkelte utvalgte forhold i utvalgets delutredning, i hovedsak knyttet til det konkrete forslaget til juridisk definisjon slik det framkommer på side 108 i utredningen. I tillegg har vi noen få kommentarer til omtalen av en mulig registreringsløsning for ideelle velferdsaktører.

Abelias utgangspunkt er at vi støtter en juridisk definisjon og innramming av ideelle aktører i offentlig finansierte velferdstjenester, med en innretning som kan benyttes for regelverk på ulike nivåer av forvaltningen, og som erstatter definisjoner i eksisterende regelverk som omhandler samme gruppe aktører. Vi støtter også en registerordning for tjenesteytende ideelle organisasjoner, og viser til utdypende merknader under.

Om forslag til juridisk definisjon

Første ledd bokstav a: Ideelt formål

Utvalget foreslår at ideelle velferdsaktører skal ha et "ideelt formål", forstått som "et sosialt formål til fellesskapets beste".

I kap. 6.2.2. rammes forståelsen av begrepene noe inn. Imidlertid lar innrammingen en del spørsmål stå ubesvarte, og selv om det vises til lignende ordlyd i saker fra EU- og EFTA-domstolen slås det samtidig fast at hva som kan anses som et "sosialt mål av allmenn interesse" ikke er avklart i rettspraksis.

Utvalget åpner gjennom drøftingen for en vid forståelse av "sosiale formål" - langt videre enn en alminnelig forståelse av "ideelle driftsformer i skattefinansierte velferdstjenester" (jf. mandatet) skulle tilsi. Blant annet åpnes det for at "rettighets- og støttearbeid" som skal "sikre generelle politiske rettigheter eller gi oppreisning til undertrykte grupper" kan forstås som slike sosiale formål. Isolert sett er dette ukontroversielle formål sett opp mot menneskerettigheter og bærekraftsmålene. Men det gir definisjonen en tydelig politisk dimensjon, og staten må nødvendigvis være forsiktig med å diskriminere mellom ulike politiske formål. Når f.eks. arbeid for natur og klima også har fått en rettighetsdimensjon i norsk og internasjonal rett, gjør det at dette forslaget til definisjon kan bli vanskelig å avgrense – og det har igjen konsekvenser for hvilke konkrete ideelle (sosiale til fellesskapets beste) formål som et overskudd fra en virksomhet eller et tjenestoområde kan reinvesteres i, jf. bokstav b.

Dette kompliseres ytterligere av at "til fellesskapets beste" også er befestet med en viss uklarhet til tross for at det her kan bygges på en forståelse i EU/EØS-retten. Blant annet kan det problematiseres hvilket fellesskap man skal legge til grunn. Et nasjonalt fellesskap vil i ulike betydninger kunne ha andre "beste" enn et internasjonalt fellesskap, som igjen vil ha andre "beste" enn et religiøst fellesskap, eller et økonomisk fellesskap – og vurderingen av hva som skal legges vekt på er høyst politisk.

Til sammen viser dette at det er viktig å være tydelig på hvem som skal fatte beslutningen om hva som er – og ikke minst *ikke* er – et akseptabelt sosialt formål til fellesskapets beste, og hvilke vurderinger som skal gjøres. Utvalget peker her på at beslutningsmyndigheten bør ligge til en offentlig myndighet i forbindelse med søknad om godkjenning og registrering som ideell velferdsaktør jf. omtale i kap. 7 i utredningen. Men denne typen problemstillinger blir lite berørt i utredningen, og utvalgets drøfting om vurderinger knyttet til registrering handler stort sett om kapitalflyt og andre økonomiske forhold. Klagerett og konsekvenser av nekting av godkjenning er lite berørt, utover de økonomiske forholdene ved opphør av tidligere inngått godkjenning.

Det vil komme saker for rettsvesenet med politiske konflikter som drivkraft. Det vil tas politisk kontroversielle avgjørelser i forvaltningen. Dette må ikke undervurderes, og lovgivningen må ta høyde for dette.

Abelia påpeker dette blant annet fordi i det man åpner opp for en politisk utvidet forståelse av "sosialt formål til fellesskapets beste" så risikerer man også en motsatt effekt – at den politiske forståelsen for "sosialt formål til fellesskapets beste" snevres inn. Store deler av norsk ideell sektor har en religiøs verdiforankring som er førende for formålet, som har vært fundamentet for mye av den sosiale innsatsen og innovasjonen som har utviklet det norske velferdssamfunnet, og som fortsatt kjennetegner disse tjenestene. Imidlertid kan en slik verdiforankring i enkelte sammenhenger problematiseres ut fra ulike politiske forståelser av "fellesskap". Det må unngås å legge til rette for en skjønnsutøvelse som i ytterste konsekvens kan problematisere og underkjenne deler av sivilsamfunnets sosiale engasjement. En bedre løsning kan være en konkret avgrensning mot det som utvilsomt er samfunnsunyttig, eller som

defineres å være mot fellesskapets beste, som for eksempel menneskerettsfiendtlig eller voldsfremmende virksomhet.

Utvalget drøfter som et alternativ ordlyden "allmenntilgitt formål" og konkluderer med å forkaste denne, blant annet med henvisning til forarbeidene til frivillighetsregisterloven der man endte med samme konklusjon. Kritikken mot begrepet i disse forarbeidene, er hentet fra NOU 2006:15 som innvendte at begrepet "allmenntilgitt" ikke var egnet som kvalifisering av "frivillig organisasjon" (s. 24). Det er riktig at en *frivillig organisasjon* ikke trenger å være allmenntilgitt, den kan for eksempel samle ungdom rundt fritidsinteresser som ikke nødvendigvis er "allment ansett" som allmenntilgitt. Det er ikke relevant her. Når det gjelder ideelle organisasjoner som driver offentlig finansierte velferdstjenester, er det vanskeligere å argumentere for at de ikke er (skal være) allmenntilgitt. Kritikken var muligens ment som et argument om at "allmenntilgitt" favner for bredt. Spørsmålet er om "sosialt formål" er mer egnet, jf. drøftingen over.

Første ledd bokstav b og c: Bruk av overskudd

Utvalget foreslår at aktøren kun kan bruke direkte eller indirekte overskudd i egen virksomhet eller i samsvar med det ideelle formålet, og tilsvarende ved omdanning, salg eller nedleggelse.

Abelia støtter at overskudd skal kunne brukes i samsvar med det ideelle formålet både i virksomheten som finansieres, og til annen tjenesteutvikling. Det gir en innovativ fleksibilitet på tvers av velferdsbehov som ideelle organisasjoner tradisjonelt har vært viktige til å identifisere og utvikle tjenester for.

Vi understreker at det er viktig å ramme dette inn slik utvalget foreslår, og ikke legge ytterligere begrensninger for eksempel gjennom krav til selvstendige rettssubjekter i andre tjenester enn der det allerede er krav om dette. Skulle dette stilles som krav, må i så fall svært mye kapital bindes inn i de enkelte rettssubjektene. Det vil ha store negative konsekvenser for det ideelle tilbudet blant annet innen barnevern og rusomsorg. Det er få ideelle aktører med en viss størrelse på sine velferdstjenester som kan imøtekomme slike kapitalbindinger.

Generelt er ideelle og frivillige organisasjoners inntekter i stor grad bundet opp til bestemte formål, ofte definert gjennom offentlige myndigheters støtteordninger eller private gaver der det forventes at midlene brukes direkte på formålet. Organisasjonene har stor innovasjonsevne, men liten grad av kapitalreserver eller overskudd. Investering i nye løsninger til nytte for velferdssamfunnet krever derfor at det legges til rette for at dette er mulig.

Andre ledd: Felles ledelse og eierskap

Utvalget foreslår at den øverste aktøren i en gruppe ideelle velferdsaktører under felles ledelse og eierskap, må være forening eller stiftelse. I andre punktum spesifiseres det at ingen aktører i en slik gruppe kan ha kommersielle eiere.

Abelia påpeker at en mindre inngripende begrensning av eierskapsstrukturene kan være at den øverste aktøren i en gruppe virksomheter under felles ledelse og eierskap, er "en ideell

aktør etter denne definisjonen" i stedet for "forening eller stiftelse". Dette vil ivareta hensynet til avgrensning mot kommersielle aktører, samtidig som det åpner opp for at sosiale entreprenører i ideelle AS kan ha frihet til å organisere evt. flere virksomheter slik det er hensiktsmessig.

Abelia er videre skeptisk til den foreslåtte bestemmelsen i andre punktum. Det kan tenkes tilfeller der dette er uforholdsmessig inngripende for ideelle organisasjoners mulighet til å organisere samarbeidsformer på andre virksomhetsområder enn velferdsfeltet. For eksempel kan en organisasjon både drifte norske velferdstjenester, og samtidig ha internasjonal utviklingsaktivitet der det er ønskelig eller naturlig å inngå felles prosjekter med norske eller utenlandske næringslivsaktører om alt fra vanninfrastruktur og fornybar energi til finanstjenester. Det kan være hensiktsmessig og i noen tilfeller også nødvendig ut fra nasjonal lovgivning å organisere disse som aksjeselskaper, og da under felles prosjekteierskap. I slike tenkte tilfeller vil en begrensning som i andre punktum være et unødvendig hinder. Det kan også tenkes at ulike nasjonale arbeidsmarkedstiltak der organisasjoner aktiviserer arbeidsledige, best blir organisert gjennom felleseide AS med norske bedrifter. I begge tilfeller kan hensynet til å unngå det som i praksis vil være rettsstridig krysssubsidiering, oppnås på andre måter som for eksempel gjennom en særskilt opplysningsplikt.

Vi understreker at dette er tenkte tilfeller og at det vil være mulig å tilpasse seg en slik regel om den må innføres. Det bør likevel finnes overgangsordninger for det enkelte tilfelle. Dette kan for eksempel være nødvendig hvis en ideell aktør kjøper en eiendom som er et AS, og av ulike hensyn må beholde AS-et i en tid før fusjonering, der selskapet delvis kan ha kommersielle eiere før fullstendig overtakelse.

Tredje ledd: Avgrensning til offentlige myndigheter

Utvalget foreslår at offentlige myndigheter ikke kan ha bestemmende innflytelse i den ideelle velferdsaktørens styrende organer.

I denne sammenhengen vil Abelia påpeke det prinsipielle i at norsk ideell sektor er selvstendig og uavhengig av det offentlige. Dette er et avgjørende poeng for å sikre sivilsamfunnets legitimitet og demokratiske rolle: organisasjoner og stiftelser skal være selvstyrte og drevet av de målene de selv setter for samfunnsutviklingen. Ikke minst i en tid der regimer i flere land forsøker å få kontroll på organisasjoner i sivilsamfunnet for å gjøre styring og maktutøvelse enklere, er det viktig å holde disse prinsippene høyt og ikke åpne for utglidning gjennom lov og regelverk.

På denne bakgrunn mener vi at forslaget til tredje ledd er for forsiktig, og at "bestemmende innflytelse" er en for svak avgrensning. Det er et gjennomgående poeng i utvalgets utredning å tydeliggjøre avstanden til private aktører i næringslivet, og en tilsvarende øvelse bør gjøres i forholdet til det offentlige: De samme krav må stilles her, og det offentlige kan ikke ha en *rolle* i den ideelle velferdsaktørens styrende organer, eller være involvert på eiersiden.

Flere hensyn taler også for en ryddig holdning til dette. Så lenge aktører i markedet kan være usikre på om det offentlige har en fot innenfor døra hos andre enkeltaktører – uavhengig av fotens størrelse – så er det svært uheldig.

Om registerløsning

Abelia støtter en registerordning for tjenesteytende ideelle organisasjoner, først og fremst for at en slik ordning skal kunne forenkle kontakt og kommunikasjon mellom det offentlige og tjenesteyterne. Transparens er viktig for å sikre at fellesskapets midler brukes etter hensikten og til fellesskapets beste. Det er i alles interesse å sikre et godt fakta- og kunnskapsgrunnlag, og et slikt register må legge til rette for økt transparens hos alle velferdsleverandører. Vi vil bemerke at vi i denne sammenhengen ikke ser noen grunn til at selve registerordningen må avgrenses til ideelle aktører, men at den kan legges til rette for alle private aktører som leverer velferdstjenester.

Det avgjørende er at registreringsordningen innrettes i tråd med "en dør inn"-prinsippet for digital kommunikasjon med det offentlige, jf. regjeringens digitaliseringsstrategi, slik at dette ikke blir nok en administrativ byrde for organisasjonslivet og ideelle og evt. andre private aktører. Vi viser i denne sammenheng til figur 7.1 i utredningen, som oppsummerer dette på en god måte. Det bør vurderes å utarbeide et sett prinsipper for et aktørregister: Det skal føre til reell forenkling for virksomhetene som registreres, ved at de ikke trenger å registrere de samme opplysningene flere steder, og heller ikke gå flere steder for å registrere samme type opplysninger. Det skal føre til reell forenkling og besparing for oppdragsgivere i både statlig og kommunal sektor, ved at det er enkelt å få tilgang til den informasjon som trengs for å få kvalifisert en tilbyder i den enkelte velferdstjeneste, og enkelt å hente ut informasjon til statistikk og analyse.

Vi bemerker at det for ideelle aktører finnes egen regnskapspraksis med egne rapporteringskrav og rapportering av aktivitetsregnskap med definerte nøkkeltall. Målet må være at alt som rapporteres til det offentlige skal kunne gjenbrukes i et nytt register. Det vil gi god samfunnsmessig effektivitet og dessuten sikre at mer av de ideelle aktørenes aktivitet kan rettes inn mot formålet, som til syvende og sist er å sikre stadig bedre velferdstjenester til de som trenger det.

Vi bemerker avslutningsvis at det i kap. 7.4.1. listes opp en rekke opplysninger som det hevdes er viktig for relevant myndighet å ha tilgang til, for å vurdere velferdsaktørene opp mot den foreslåtte definisjonen. De fleste av disse opplysningene er uproblematisk å oppgi som registerdata. Imidlertid stiller vi spørsmål med hensiktsmessigheten ved å etterspørre virksomhetens til enhver tid gjeldende strategi som del av dette datagrunnlaget. En strategi er et levende dokument, der siste punkt i strategiprosessen er starten på den neste. Strategier for aktører som opererer i et marked kan også av konkurransemessige hensyn være uegnet for offentlige registre, og det bør ikke legges opp til at ideelle aktører skal måtte operere med flere sett av strategier for å imøtekomme offentlige krav. Det viktige i denne sammenhengen er hva som er formålet og oppdraget til en virksomhet – ikke hvilke tiltak man setter i verk for å nå målene.

Med vennlig hilsen

ABELIA

Øystein Eriksen Søreide
Adm. direktør

Kjartan Almønning
Leder, ideell og velferd