

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet

Oslo, den 24. mai 2024
Ansv. advokat Elen S. Gimnæs
Epost elen.gimnas@samfunnsbedriftene.no
Mobil 48287550
Vår ref. 831/7064/ESG

Høringssvar til forslag fra Avkommersialiseringsutvalget

Samfunnsbedriftene viser til *NOU 2024: 1 Definisjon og registrering av ideelle velferdsaktører* som ble sendt på høring 21. februar 2024, og avgir med dette høringssvar. Vi viser også til våre forrige innspill til utvalget i brev datert 8. desember 2023.

Overordnet foreslår utvalget i sin første delutredning at det skal utarbeides en ny lov om registrering av ideelle velferdsaktører. Loven skal ifølge utvalget inneholde en juridisk definisjon som angir hvilke kriterier som må være oppfylt for at en virksomhet kan regnes som en «ideell velferdsaktør» og dermed kan inngå i et nasjonalt register. Utvalget skal i forlengelsen av dette og i sin andre delutredning (sluttrapport) beskrive nærmere «hvordan kommersiell drift kan utfases i ulike skattefinansierte velferdstjenester».¹

1. Generelle betraktninger

Kommunene er eiere av mange av de selskapene Samfunnsbedriftene organiserer. Regler og rammebetingelser som omfatter kommunal sektor får ofte også betydning for kommunale selskaper og deres virksomhet, og dette danner bakgrunnen for at vi engasjerer oss i saken.

Vårt generelle standpunkt er at kommunene som selvstendige rettssubjekter og eget folkevalgt forvaltningsnivå bør ha stor grad av selvbestemmelse knyttet til organiseringen av egne tjenester. Dette bør gjelde både om de velger å legge tjenester til kommunale etater, egne selskaper eller interkommunale samarbeid, og om de velger å kjøpe ulike tjenester fra ideelle eller kommersielle aktører i sivilsamfunnet og næringslivet. Den statlige styringen av kommunene gjennom lov og forskrift, økonomiske tiltak og andre virkemidler er allerede omfattende, og den bør av hensyn til det kommunale selvstyret avgrenses til det som er nødvendig for å ivareta viktige nasjonale mål.²

2. Handlingsrom for anskaffelser av velferdstjenester

Samfunnsbedriftene finner det positivt dersom kommuner og kommunale selskaper som offentlige oppdragsgivere bruker ideelle aktører som ledd i offentlig tjenesteproduksjon. Vi mener samtidig at kommunenes anskaffelser av både velferdstjenester og andre typer tjenester må være basert på hva kommunen selv mener er best. Det samme prinsippet bør også gjelde der et kommunalt selskap skal foreta innkjøp av ulike tjenester knyttet til velferdsproduksjon.

Staten bør derfor ikke bruke den nye loven, hvis den blir vedtatt, som et verktøy til å pålegge kommunene og herunder kommunale selskaper krav om å reservere kontrakter om utvalgte tjenester for en bestemt gruppe ideelle aktører. Eventuelle pålegg fra staten om at kjøp velferdstjenester skal reserveres for ideelle, vil etter nåværende forslag til definisjon for eksempel kunne medføre at en

¹ Sluttrapporten skal leveres departementet innen 1. juni 2024.

² Veileder om Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner: [veileder-om-statlig-styring-av-kommunesektoren-med.pdf \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no/no/veileder-om-statlig-styring-av-kommunesektoren-med.pdf)

kommune ikke kan benytte andre kommunalt eide selskaper som nettopp er opprettet for å levere disse velferdstjenestene. Slike pålegg innebærer redusert kommunalt handlingsrom, og kan gi uheldige konsekvenser i form av færre bidrag fra aktører både innenfor og utenfor offentlig sektor knyttet til kvalitetsmessig utvikling og fornyelse av velferdstjenester.

I stedet for å avgrense handlingsrommet slik at kun ideelle aktører kan levere velferdstjenester til stat og kommuner, mener vi at dagens adgang til å reservere kontrakter gjennom FOA §§ 30-2 og 30-2a bør avklares bedre, og at rettslig usikkerhet rundt bruk av disse bestemmelsene må reduseres. Dette kan gjøre at flere mindre offentlige oppdragsgivere ønsker å ta dem i bruk. Videre mener vi at departementet med fordel kan gi kommuner, kommunale selskaper og andre offentlige aktører mer veiledning om handlingsrommet innenfor dagens regelverk til å regulere oppdragstakeres bruk av overskudd eller utbytte.³ Det er i denne sammenheng relevant å vurdere om/hvordan oppdragsgiver kan stille nærmere krav om dette gjennom anbudsdokumentene, eller om regulering i kontrakt kan være aktuelt. For øvrig viser vi til at det på flere områder er lovregulert hvordan offentlige tilskudd skal brukes når andre aktører løser oppgaver på vegne av det offentlige.⁴ Det bør etter vår vurdering være mulig å oppnå målet om god kontroll og fornuftig bruk av offentlige midler når velferdsoppgaver løses av både ideelle aktører og andre aktører, innenfor dagens regelverk og uten innføring av ny lov.

3. Juridisk definisjon av ideelle velferdsaktører

Vi finner det betenkelig at det er foreslått en juridisk definisjon av ideelle velferdsaktører som skal inngå både i en ny lov og ny registerløsning, men uten at høringsinstansene og allmennheten har fått se helheten i forslagene. Det er risiko for at man som høringsinstans uttaler seg til fordel for forslag som man i den endelige konteksten likevel ikke kan støtte.

Vi har videre noen merknader til definisjonen, slik den er foreslått.

Utvalget legger til grunn at den nye definisjonen skal kunne brukes i flere sammenhenger, både i forbindelse med gjennomføring av anskaffelser, ved offentlige tilskuddsordninger og andre avtaler som det offentlige inngår.

Det kan være fordeler med en enhetlig rettslig definisjon som skal gjelde på tvers av ulike regelverk. Spørsmålet er om dette lar seg gjøre. Samtidig ser det ut til at den foreslåtte definisjonen utelukker aktører med ideell virksomhet på andre områder enn de sektorene utvalget ser på.⁵ Dvs. utvalgets definisjon er kun egnet til å definere ideelle aktører innenfor velferdstjenester på de nevnte sektorområdene, men ikke nødvendigvis ideelle aktører som tilbyr andre tjenester. Definisjonen synes videre å innebære en generelt strammere regulering av ideell virksomhet og dermed en høyere terskel for å omfattes som ideell (velferds-)aktør, enn det som synes å være tilfellet etter dagens regler i f.eks. skattelovgivningen⁶ og anskaffelsesregelverket. Det drar ikke i retningen av å skape en enhetlig rettslig forståelse av ideell virksomhet.

Samfunnsbedriftene noterer også at utvalgets forslag til juridisk definisjon avgrenser mot offentlig eierskap. Vi har forståelse for at det foretas avgrensninger og fastsettes vilkår som kan samsvare med en tradisjonell og historisk forståelse av hva som er ideell virksomhet. Samtidig er vi bekymret for de konsekvensene den nevnte avgrensningen kan få, gitt hva definisjonen (tilsynelatende) skal brukes til. Vi kan ikke se at dagens bestemmelse i FOA § 30-2a om kontrakter som reserveres for ideelle organisasjoner fastsetter en tilsvarende klar avgrensning mot offentlig eierskap som i dette forslaget. Spørsmålet er om det er nødvendig å foreta en slik avgrensning. Det er også flere kommunalt eide selskaper med ideelle formål og som kan være aktuelle som leverandører av offentlige velferdstjenester for andre enn eierkommunene, men disse selskapene faller altså utenfor den foreslåtte definisjonen (se

³ <https://www.regjeringen.no/contentassets/df547bb0f73d43d9b90756002473f680/no/pdfs/veileder-offentlige-anskaffelser.pdf>

⁴ Blant annet barnehageloven § 23 og privatskolelova § 6-1.

⁵ Utvalget skal særlig se på følgende områder: Barnehager, skoler (grunnskoler og videregående skoler), barnevern, eldreomsorg (både i institusjon og hjemmebaserte tjenester), spesialisthelsetjenester blant annet innen: rus, psykiatri, habilitering, rehabilitering og kirurgi, asyl- og flyktningmottak og arbeidsmarkedstiltak.

⁶ Se Skatteloven § 2-32 (1).

mer i pkt. 5 nedenfor). De nye reglene bør ikke innrettes slik at denne type kommunale virksomheter må stå på siden eller ekskluderes fra å delta i konkurranser om offentlig finansierte velferdstjenester.

4. Nasjonal registerløsning

I vårt brev til utvalget 8. desember 2023 stilte vi oss ikke avvisende til en nasjonal registerløsning for ideelle velferdsaktører. Det kan sikkert lette arbeidet for kommuner og andre offentlige oppdragsgivere å kunne forholde seg til et register over ideelle virksomheter som kan levere velferdstjenester.

Likevel er det, etter at utvalget la frem sine forslag i første delutredning, fortsatt noe uklart hva registeret skal inneholde av opplysninger og hvordan det skal forvaltes. Det er grunn til å tro at et slikt register vil kunne medføre betydelige forvaltningskostnader knyttet til godkjenning og kontroll. I verste fall kan kostnadene vise seg å overstige de uttakene av overskudd (fortjeneste) som myndighetene med dette utredningsarbeidet vil til livs. Det vil verken være fornuftig bruk av offentlige ressurser eller særlig tillitsskapende. Målene og virkemidlene bør avveies grundig mot samlet estimert bruk av offentlige ressurser. Videre ser vi at den strammere reguleringen av ideelle aktører, samt avgrensingen mot offentlig eierskap, vil medføre at registeret i beste fall vil være ufullstendig og ikke dekke realiteten. Disse svakhetene kan få utilsiktede konsekvenser og kostnader, også for de ideelle aktørene selv. Sammenholdt med det uttalte målet i mandatet om hva nye regler og registerløsningen skal brukes til, stiller vi oss per i dag derfor kritiske til etablering av et slikt register, og mener at dette ikke bør lovfestes.

5. Arbeidsinkluderingsbedrifter

I brevet 8. desember 2023 pekte vi på at svært mange av arbeidsinkluderingsbedriftene er kommunalt eide, leverer offentlige velferdstjenester og har ideelle formål. De vil etter utvalgets forslag likevel utelates fra definisjonen av ideell velferdsaktør på grunn av det offentlige eierskapet, og dermed vil disse bedriftene heller ikke omfattes av et eventuelt nasjonalt register.

Utvalget skriver at de nevnte bedriftene er «skjermet for konkurranseeksposering» gjennom tiltaksforskriften §§ 13 og 14. Videre skriver utvalget at «Avgrensningen av ideelle velferdsaktører er ikke til hinder for at offentlig kontrollerte aktører kan drive tjenester på lik linje med ideelle aktører der det er hensiktsmessig.» og at dette vil omtales nærmere i utvalgets sluttrapport.⁷

Samfunnsbedriftene mener det hefter usikkerhet ved utvalgets vurderinger på dette punktet, og at dette må utredes ytterligere. Vi stiller oss kritiske til at dagens over 330 arbeidsinkluderingsbedrifter (AFT og VTA) ikke kan omfattes av eventuelt ny lov som ideell velferdsaktør, og dermed utelates helt fra et nasjonalt register. Vi forutsetter at nye regler må sikre at disse bedriftene ikke må over i annet eierskap, må omdannes eller på andre måter endre sin virksomhet for å kunne regnes som ideell leverandør av velferdstjenester. Det bør være et mål at en nasjonal registerløsning gir en mest mulig fullstendig oversikt over hvilke ideelle aktører som kan tilby produksjon av offentlige velferdstjenester, herunder offentlig finansierte arbeidsmarkedstiltak mv.

Det er i denne sammenheng viktig å være klar over at mange av arbeidsinkluderingsbedriftene tilbyr tilrettelagt arbeid og tiltak for personer som er bosatt både i egne eierkommuner, men også i andre kommuner. Kjøp av plasser og finansiering av disse tjenestene fra andre kommuner enn egne eierkommuner, vil kunne omfattes av anskaffelsesreglene.

6. Konsekvenser

Økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene er ikke tilstrekkelig utredet. Dette gjelder etter vårt syn særlig forslaget om en ny nasjonal registerløsning. Det bør også foretas en grundigere avveining mellom politiske mål om utfasing av en bestemt gruppe tilbydere av velferdstjenester vs. de prinsipielle spørsmålene saken reiser om det kommunale selvstyret. Spørsmålet om hvorvidt de foreslåtte tiltakene og reglene synes fornuftige med tanke på utvikling og fornyelse av de offentlige finansierte velferdstjenestene er heller ikke nevneverdig berørt.

⁷ Se pkt. 6.4.2 side 99.

7. Oppsummert

Våre synspunkter ovenfor kan i hovedsak oppsummeres i følgende punkter:

- Samfunnsbedriftene støtter ikke forslaget om ny lov om registrering av ideelle velferdsaktører, og heller ikke opprettelse av et nasjonalt register over ideelle velferdsaktører.
- Vi mener at kommuner og kommunale selskaper selv må kunne avgjøre hvilke aktører (ideelle eller kommersielle) de inngår avtaler med som ledd i sin tjenesteproduksjon.
- Dersom ny lov om registrering av ideelle velferdsaktører likevel vedtas, må den ikke vanskeliggjøre kommunenes adgang til å bruke interkommunalt samarbeid eller egne selskaper til å løse velferdsoppgaver eller andre kommunale oppgaver gjennom bl.a. reglene om utvidet egenregi.
- Eventuelt nye regler må sikre at dagens over 330 arbeidsinkluderingsbedrifter (VTA og AFT) medregnes som ideelle velferdsaktører, og at de ikke må over i annet eierskap, omdannes til stiftelser eller vesentlig endres på andre måter for å tilfredsstille ny definisjon.
- Dersom myndighetene går videre med forslaget om nasjonalt register, må løsningen utredes bedre mht. økonomiske og administrative konsekvenser. Et nasjonalt register som foreslått bør inkludere offentlig eide ideelle virksomheter som er leverandører av velferdstjenester. Alternativt bør det være helt klart at registeret er avgrenset til kun *private* ideelle virksomheter.

Vennlig hilsen
Samfunnsbedriftene

Øivind Brevik
Administrerende direktør

Agnete B. Sommerset
Juridisk direktør

Kopi:
KDD/KOMM/KJ
NFD/KPA