



**FRIVILLIGHET
NORGE**

Nærings og fiskeridepartementet
v/ Statssekretær Lars Jacob Hiim

22. september 2016

Frivillighet Norges innspill til utredningen av det juridiske handlingsrommet og kommentarer til anvendelsen av det nye regelverket om offentlige anskaffelser

Vi viser til oppfølgingsmøte mellom Regjeringen og KS, og Frivillighet Norge, KS Bedrift, Virke og Ideelt nettverk 8. september 2016.

Frivillighet Norge oppfatter at regelverket nå er utformet slik at den gir rom for at ideelle aktører fortsatt vil være en viktig leverandør i helse- og sosialtjenestefeltet og på den måten bidrar til mangfold og velferdsmix. Vi er glade for at Næringskomiteen på Stortinget og regjeringen har tatt signalene fra Frivillighet Norge, og andre sentrale aktører, om nødvendige endringer underveis i utformingsprosessen.

Frivillighet Norge har gjennom kontakt med kommuner og egne medlemmer erfaring for at offentlige innkjøpere i kommune og fylkeskommune ikke kjenner til, eller er utrygge på, hvordan det juridiske handlingsrommet knyttet til ideelle aktører kan anvendes. Det sentrale for Frivillighet Norge er derfor at det nye regelverket fører til at offentlige innkjøpere begynner å utøve en praksis der ideelle aktører blir valgt fordi de bidrar til mangfold og velferdsmix i helse- og sosialtjenestefeltet slik et samlet Storting er opptatt av.

1. Innspill til utredningen av det juridiske handlingsrommet

I rapporten *Mot en ny skandinavisk velferdsmodell* (Trætteberg & Sivesind, Institutt for samfunnsforskning 2015) avdekkes det at andelen ideelle aktører i Norge er stabil eller går ned, mens andelen kommersielle aktører går opp. I følge rapporten gavner konkurranse som bare vektlegger økonomiske insentiver kun de kommersielle aktørene (her vises det til svenske forhold). Rapporten slår fast at myndighetene aktivt må lage reguleringer for å fremme velferdsmix (her vises det til danske forhold). Sektornøytrale vilkår skaper ikke lik konkurranse. Det betyr at de virkemidlene som i dag ligger til grunn for vekst og utvikling blant ikke-offentlige aktører i stor grad er tilrettelagt de kommersielle aktørene som tar mer og mer av markedet.

Vi opplever at regjeringen er tydelig på at den ønsker å bruke handlingsrommet i anskaffelsesreglene for å ta hensyn til ideell sektor. Vi er derfor glade for at det skal gjennomføres en utredning av det juridiske handlingsrommet i de nye reglene og bistår gjerne i dette arbeidet. Vi har følgende innspill til dette:

a) *Prinsippet om at leverandøren ikke skal kunne ta ut overskudd, men brukes til organisasjonens formål (Jf. §30-2c) må kunne gjøres gjeldende i kontrakter utover en 3- års periode.*

- Vi har oppfattet det slik at det medlemsstatene og offentlige myndigheter innenfor EØS området står fritt til å tilby tjenestene selv eller å organisere slike tjenester uten at det medfører inngåelse av offentlige kontrakter. Eksempel er at oppdragsgiver gir lisenser eller godkjenning (jf. punkt 114 i EU direktivet der det heter at «Member States and public authorities remain free to provide those services themselves or to organise social services in a way that does not entail the conclusion of public contracts, for example through the mere financing of such services or by granting licences or authorisations to all economic operators meeting the conditions established beforehand by the contracting authority, without any limits or quotas, provided that such a system ensures sufficient advertising and complies with the principles of transparency and non-discrimination.») Frivillighet Norge ber regjeringen å undersøke om det i lisensierings- eller godkjenningsordninger kan legges til grunn et krav om at et eventuelt overskudd bindes til formålet.
 - Dette prinsippet brukes allerede som kriterium i endring av *Forskrift om arbeidsmarkedstiltak* § 13-6 b der det heter at «overskuddet skal forbli i virksomheten og komme utførelsesarbeidet og deltakerne til gode,» og i §13-6 c der det står «det skal ikke utbetales utbytte (...)».
- Dette er et viktig prinsipp for de ideelle aktørene.

b) *Mindre ideelle aktører må kunne konkurrere om deler av større kontrakter*

Det kommer klart frem i EU direktivet (punkt 114) at betydningen av den kulturelle konteksten er styrende for hvordan regelverket kan utformes. Innenfor EØS området kan landene gis mulighet til å organisere valg av tjenesteleverandører på den måten de anser som mest hensiktsmessig etter eget skjønn så lenge prosessen ivaretar hensyn til innsyn og ikke-diskriminering. Jf. punkt 114 i direktivet: «(...) Given the importance of the cultural context and the sensitivity of these services, Member States should be given wide discretion to organize the choice of the service providers in the way they consider most appropriate.»

I Norge har mangfoldet av ideelle aktører vært en del av helse- og velferdsfeltet i mange tiår. I mange tilfeller har de vært drivere i utviklingen av tjenester som har bidratt til utformingen av det norske velferdssamfunnet. De er således dypt forankret som en viktig del av vår kulturelle forståelse av det norske helse- og velferdsfeltet. Som et eksempel på hvordan det juridiske handlingsrommet ikke kommer til anvendelse i dag, viser vi til at det de siste par årene har vært en tendens innenfor arbeidsmarkedstiltakene at færre av de mindre ideelle aktørene leverer tilbud. En hovedårsak er at NAV på fylkesnivå utlyser anbudskonkurransene på en slik måte at bare store aktørene søker. I brev av 18 januar 2016 til statsråd Hauglie uttrykte vi bekymring over at bruk av anbud på avklarings- og oppfølgingstjenester så ut til å svekke de ideelle aktørenes posisjon som leverandør til disse tjenestene. I sitt svarbrev av 11 februar 2016 skriver Hauglie at «Arbeids- og velferdsetaten har innrettet anbudskonkurransen med sikte på mangfold og lagt til rette for at mindre tilbydere kan delta. (...) For å legge til rette for at det kan inngås avtaler med flere leverandører i hvert fylke, har konkurransene vært delt inn i flere tjenesteområder i det enkelte fylke, og enkelte steder har det også blitt lagt til rette for at det kan inngås parallelle rammeavtaler i det enkelte tjenesteområdet.» I en kartlegging magasinet Velferd (nr. 4:2016) står bak kommer det frem at anbudsrundene på tiltakene; *oppfølging og avklaring* har ført til sentralisering og en kraftig reduksjon i tallet på tiltaksleverandører. Små aktører med solid lokal kunnskap og erfaring er blant dem som har tapt i kampen mot store kommersielle aktører. Kartleggingen viste at det før konkurranseutsettingen i 17 av fylkene var 179 leverandører av tiltakene *oppfølging og arbeid med bistand*. Etter at de to tiltakene ble slått sammen til ett tiltak og satt

ut på anbud er antallet leverandører redusert til 39. I Hordaland, Vestfold, Sør-Trøndelag og Oslo er antall leverandører redusert fra 11-15 til 1-2. Her oppfatter vi at det er en diskrepans mellom det regjeringen sier og hvordan regelverket anvendes.

c) De ideelles merverdier må tydeliggjøres mer konkret for å få frem at en offentlig innkjøper kan velge mellom flere typer aktører

I rapporten *Mot en ny skandinavisk velferdsmodell* vises det til forskning som dokumenterer at ideelle aktører ofte har kvaliteter knyttet til mangfold og valgfrihet, tillit, sosial innovasjon og frivillighet, men at disse merverdiene og særtrekkene er avhengig av finansiering, styring og regulering. Man er altså avhengig av at Staten har en anskaffelsespolitikk som legger til rette for ideelle aktører for å oppnå politiske mål, som mangfold og valgfrihet (velferdsmix). Vi oppfatter at formuleringer i regelverkets kapittel 30.1 er ment å ivareta dette. Dersom offentlige innkjøpere skal kunne velge ideelle aktører fordi de utgjør en forskjell, må dette tydeliggjøres ved å fremheve de ideelles merverdier mer konkret. I dag fremstår disse på en slik måte at de ikke bidrar til å skille en type leverandør fra en annen.

2. Utvikling av veileder i regi av Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi)

Frivillighet Norge sitter i referansegruppen ledet av Direktoratet for forvaltning og IKT som har ansvaret for å revidere veilederen for offentlig anskaffelser. En viktig forutsetning for at veilederen vil fungere som et praktisk verktøy er at innkjøperne føler seg trygge på hvordan de kan gå frem i regelverket generelt, og hvordan de legger til rette for en reell velferdsmix lokalt og regionalt

Vi har spilt inn følgende til Difi:

- Veilederen må inneholde en konkret oversikt over i hvilke kontrakts- og avtaleforhold offentlige innkjøpere kan velge å reservere for ideelle aktører.
- Offentlige innkjøpere må oppleve at det er enkelt å etablere en praksis med bruk av denne type kontrakts- og avtaleforhold (for eksempel innenfor rammen av utvidet egenregi, samarbeidsavtaler og reserverte kontrakter).
- Veilederen må vise til eksempler med konkrete sjekklistor, eller som på annen måte detaljert beskriver hvordan offentlige innkjøpere kan gå frem når man ønsker å velge ideelle aktører.
- Veilederen må tydeliggjøre hvordan merverdier og særtrekk som er unike for ideelle aktører kan etterspørres i gjennomføringen av en konkurranse – mer konkret enn det kommer frem i forskriftens del 4, i kapittel 30.
- Veilederen må vise til eksempler på når det ikke er nødvendig å anvende regelverket.

Frivillighet Norge har høye forventninger til at denne veilederen skal bli et godt verktøy for offentlige innkjøpere og ser frem til det videre arbeidet i referansegruppen.

3. De ideelle aktørenes historiske pensjonskostnader

Frivillighet Norge har i mange år påpekt behovet for at det offentlige tar ansvar for de historiske pensjonsforpliktelsene. Vi er glade for at Hippe-utvalget mener det bør gis dekning for framtidige historiske pensjonskostnader til de virksomheter som har levert helse- og sosialtjenester til staten og som har slike forpliktelser som følge av at denne tjenesteleveransen. Etter vår oppfatning har utvalget gjort et grundig arbeid. Løsning på pensjonskostandsspørsmålet må imidlertid ikke sees på som et argument for en sektornøytral anskaffelsespolitikk. Hvis intensjonen er at

anskaffelsespolitikken skal sikre mangfold og velferdsmix, der det også er rom for ideelle aktører, må det legges aktivt til rette for virkemidler, utover en eventuell kompensasjon for de historiske pensjonskostnadene fra Statens side



Stian Slotterøy Johnsen
Generalsekretær



Bjørn Lindstad
Politisk seniorrådgiver