



**FRIVILLIGHET
NORGE**

Oslo 7. november 2018

Til

Kommuneadvokaten v/ Hanne Harlem

Byråd for kultur, idrett og frivillighet v/ Rina Mariann Hansen

Byråd for eldre, helse og arbeid v/ Tone Tellevik Dahl

Leder i bydelsutvalget v/ Lars Asbjørn Hanssen

Gruppeledere i Oslos bystyre

Avvikling av avtale med Nasjonalforeningen for folkehelsen vedrørende drift av Vinderen seniorsenter og bruk av anbud overfor frivillige organisasjoner

Frivillighet Norge er et interessepolitisk samarbeidsorgan for frivillige organisasjoner i Norge med omlag 300 medlemsorganisasjoner. En del av disse driver ulike ikke-kommersielle helse-omsorgs og- velferdstilbud.

Frivillighet Norge har mottatt en henvendelse fra Nasjonalforeningen for folkehelsen som er en av våre medlemsorganisasjoner. Saken gjelder kommuneadvokatens vurdering om at avtale om tilskudd til drift av seniorsenteret på Vinderen må underlegges anskaffelsesregelverket. Vi har oppfattet at saken har vært til behandling i bydelsutvalget ved to anledninger.

Vi har også mottatt Nasjonalforeningens advokat Espen Egseths redegjørelse om anvendelsen av regelverket. Vårt anliggende i denne saken dreier seg ikke om at bydelen ønsker å si opp avtalen med en frivillig organisasjon, men at den *begrunner* oppsigelsen av avtalen ved å vise til at avtalen er i strid med gjeldende lovverk. Dette kan få store konsekvenser for andre samarbeid mellom kommune og frivillige organisasjoner både i Oslo kommune og i resten av landet. Vi har derfor behov for å supplere Egseths redegjørelse med noen tilleggsbetraktninger.

Kommuneadvokatens standpunkt i saken

Kommuneadvokaten begrunner sitt standpunkt med at det i denne saken «er tale om en gjensidig bebyrdende avtale, slik at anskaffelsesregelverket i utgangspunktet får anvendelse». Videre vises det til at «Utgangspunktet er at alle kommunens innkjøp av varer og tjenester med verdi over kr 100 000 skal følge anskaffelsesreglene». Vi forstår kommuneadvokatens vurderinger slik at den type avtale som denne saken dreier seg om, prinsipielt skal følge anskaffelsesreglene.

Frivillige organisasjoner

Et kjennetegn ved frivillige organisasjoner som driver ideelle tilbud er at de arbeider for et sosialt formål for felleskapets beste. Videre er et annet viktig kjennetegn at de reinvesterer et eventuelt overskudd tilbake til organisasjonens formål slik det kommer frem av vedtektene. Frivillige organisasjoner har en sterk tilknytning til sine medlemmer og det frivillige arbeidet skjer både

gjennom likemannsarbeid, deltakergrupper, dugnader og annet frivillig arbeid. Dette er forhold som ikke naturlig settes som krav ved konkrete anskaffelser knyttet til mer spesialiserte tjenester, men som likevel gir kvalitet i tilbud som har nytteverdi for den enkelte, pårørende og annet nettverk – i dette tilfellet ved Vinderen seniorsenter.

Mange av tilbudene frivillige organisasjoner driver har en lokal forankring med høy tillit i lokalmiljøet som er bygd opp over mange år. Organisasjonene har lang erfaring som samarbeidspartner for det offentlige, nær kontakt med egne frivillige, høy tillit hos kommunens innbyggere, og mye kompetanse på lokale forhold. Dette er kvaliteter som er særlig sentrale i realiseringen av viktige sosiale formål i samfunnet.

Driftstilskudd

Det er ingenting i anskaffelsesregelverket som er til hinder for at kommunen inngår et samarbeid med en frivillig organisasjon gjennom å gi tilskudd til drift. Den enkleste måten å gjennomføre dette på er å gi tilskudd uten å inngå en gjensidig bebyrdende avtale. I slike tilfeller vil tiltaket som skal gjennomføres utvikles gjennom tillit og med dialog mellom partene og ikke innenfor rammen av en bestiller/leverandør-modell. Det å gi tilskudd til tiltak i regi av frivillige organisasjoner gjennom slike avtaler er helt i tråd med anskaffelsesreglene fordi det faller utenfor anskaffelsesreglenes anvendelsesområde. Mange offentlige etater gir betydelige tilskudd til frivillige organisasjoner som driver ideelle tilbud innenfor helse, velferd og omsorgssektoren som i dag driver tiltak rettet mot rusmisbrukere, folk med psykiske lidelser og ulike velferdstilbud til spesifikke målgrupper, uten at anskaffelsesregelverket anvendes. Det som kjennetegner disse tilbudene er at de ikke er en del av et marked. Tilbudene er en vinn-vinn situasjon fordi de frivillige organisasjonene bidrar til å sikre en god kvalitet til brukerne og oppnå sosiale formål.

I Sverige har man utviklet samarbeidsmodellen Ideelt offentlig partnerskap (IOP). Modellen er juridisk utredet i Sverige og brukes i flere kommuner. Viktige kriterier for IOP er blant annet at samarbeidet ikke legger opp til en detaljert, kontraktmessig regulering av tiltaket (gjensidig bebyrdende avtale) og at tiltaket må baseres på dialog, samarbeid og gjensidig tillit. Se mer om IOP her: <https://www.socialforum.se/wp-content/uploads/2017/01/Forums-handledning-i-Idéburet-offentligt-partnerskap1.pdf> Samarbeid basert på IOP er lovlig i det svenske anskaffelsesregelverket, som bygger på de samme EU-direktivene som det norske regelverket.

Samfunnsøkonomisk nytte og fellesskapets beste

I denne saken er det viktig å se sammenhengen mellom det å bruke adgangen til å benytte offentlig driftstilskudd og om tiltaket fører til at man oppnår sosiale formål, samfunnsøkonomisk nytte og at tiltaket er til fellesskapets beste.

Frivillige organisasjoner bidrar til økonomisk effektivitet ved at de sparer det offentlige for store ressurser gjennom å føre et eventuelt overskudd tilbake til tiltakene de driver. I den grad de i tillegg bruker frivillige i tiltaket, styrkes den økonomisk effektiviteten ytterligere.

Nasjonalforeningen har i sine tiltak mange frivillige med stort engasjement. Tilbudet bygger opp under ulike trivsels og aktivitetsfremmende tiltak for målgruppen eldre i bydel Vestre Aker.

Tilbudet bidrar sterkt til at eldre på Vinderen og andre steder har et helhetlig tilbud med høy kvalitet som har stor verdi for den enkelte bruker, pårørende og nettverket rundt.

Vi har fått opplyst at Nasjonalforeningen beregner den årlige frivillige innsatsen på Vinderen seniorsenter til 4800 timer. Legger man tallene fra SSB til grunn er den gjennomsnittlige

kostnaden for et årsverk (1750 timer) i Norge i 2016 kr 761 000. <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/arbkost> (oppdatert oktober 2018). Ut i fra dette tilsvarer antallet frivillige timer på Vinderen seniorsenter omlag kr 2 087 000.

Samlet gir dette en god indikasjon på at tilbudet på Vinderen ivaretar et sosialt formål, har samfunnsøkonomisk nytteverdi og er til fellesskapets beste.

Byrådets frivillighetspolitikk

Frivillighet Norge mener det er mange aspekter i denne saken som står i motstrid til sentrale føringer som er lagt i byrådets frivillighetspolitikk (Byregjeringssak 53/16). I det første av kommunens fire mål for frivilligheten står det at «Det skal være lett å drive frivillig aktivitet og organisasjonsvirksomhet.» Videre i det andre målet står det at: «Kommunen skal styrke samhandlingen mellom kommunal og frivillig sektor og tilrettelegge for økt samhandling frivillige aktører imellom.» I sin frivillighetspolitikk legger byrådet til grunn at «I en by som Oslo, er det en rekke oppgaver som ikke kommunen kan løse alene. Frivillighet og engasjement hos innbyggerne er avgjørende.» (...). Byregjeringen vil skape en modell for å styrke frivilligheten i Oslo.

Kommunens samarbeid med frivillig sektor skal baseres på toveis kommunikasjon og med respekt for frivillighetens egenart. Oslo kommune skal være en støttespiller og tilrettelegger, og vil bidra til at frivillige får bruke mer tid på sin kjernevirksomhet.» (side 2)

Vi har fått forståelsen av at Nasjonalforeningen i flere år har opplevd at det har vært vanskelig å drive sine tiltak fordi kommunen har vært en uforutsigbar samarbeidspartner mht. driftsmidler. I tillegg har det vært knyttet stor usikkerhet til om kommunen har ønsket at tiltaket fortsatt skulle driftes i Nasjonalforeningens regi. En slik usikkerhet er ikke i tråd med målene i byrådets frivillighetspolitikk.

Konsekvenser av kommuneadvokatens standpunkt i saken

Denne saken angår mange frivillige organisasjoner som driver samme type tiltak, men også frivillige organisasjoner som driver liknende tiltak basert på driftstilskudd fra Oslo kommune. Dersom kommunen mener alvor med målene i frivillighetspolitikken er det nødvendig at kommunen klargjør det juridiske handlingsrommet for samarbeid med frivillige organisasjoner. Hvis byrådet, gjennom kommuneadvokaten, signaliserer at man fremover ønsker å gå over fra å bruke det juridiske mulighetsrommet for å kunne finansiere tiltak i regi av frivillige organisasjoner gjennom tilskudd til å bruke anbud, er dette sterkt bekymringsverdig på særlig to hovedområder.

1. Dersom kommuneadvokatens vurderinger blir lagt til grunn vil denne saken skape presedens i bydelene. Dette vil utløse avvikling av samarbeidsrelasjoner mellom flere frivillige organisasjoner og bydelene som er bygd opp over tiår. Mange frivillige organisasjoner ønsker ikke å drive tiltak som baserer seg på å vinne et anbud i konkurranse med andre. Organisasjonene driver ikke sine ideelle tilbud på grunn av en bestilling fra kommunen, men for å realisere egne formål. I tillegg er det mange andre kommuner som følger med på hvordan Oslo kommune anvender anskaffelsesregelverket. Saken vil dermed også kunne skape presedens utenfor Oslo kommune.
2. Dersom kommuneadvokatens vurderinger følges vil det føre til at det juridiske handlingsrommet som faktisk finnes, innsnevres. I realiteten vil konsekvensen av at

handlingsrommet ikke brukes være at det i liten grad får relevans som praksis i fremtiden. Det vil føre til at en lang rekke frivillige organisasjoner avviker sine tiltak. Dette er i strid med kommunens uttalte holdning om at frivillige organisasjoner bidrar til å løse oppgaver som kommunen ikke kan løse på egenhånd og målet om at kommunen gjennom sin frivillighetspolitikk skal styrke samhandlingen mellom kommunal og frivillig sektor.

Det antydes i saken at kommunen ønsker å overta driften av Vinderen seniorsenter selv (side 2 i Egseths redegjørelse). Frivillighet Norge tar ikke stilling til konkrete samarbeid mellom bydelene og frivillige organisasjoner. På generelt grunnlag er vi likevel spørrende til hvorfor bydelsadministrasjonen mener den kan drifte denne type tilbud med høyere kvalitet for brukerne og rimeligere enn det Nasjonalforeningen i dag gjør. Dersom det er tenkt at bydelen selv skal rekruttere egne frivillige må bydelen bygge opp kompetanse og systemer for rekruttering, organisering og oppfølging av egne kommunale frivillige. Dette øker bydelens kostnader, og er også dobbeltarbeid fordi dette er kompetanse som frivilligheten har fra før. Hvis bydelen på denne måten går i konkurranse med de frivillige organisasjonene om rekruttering vil også tilliten de frivillige organisasjonene har til bydelen og kommunen som samarbeidspartner bli redusert. Vi er bekymret for at dette på sikt kan føre til mindre frivillig aktivitet og mindre samspill mellom kommunen og frivillige aktører.

Vi anbefaler kommuneadvokaten å se nærmere på hvordan man kan anvende det juridiske handlingsrommet i denne saken. Ut over dette støtter vi advokat Espen Egseths konklusjoner i hans gjennomgang av sakens juridiske sider.

I denne saken savner vi en tydelig bydelsovergrepene frivillighetspolitikk i Oslo kommune. For å skape gode tilbud gjennom sine ulike tiltak er det viktig at frivillige organisasjoner opplever kommunen og dens bydeler som en forutsigbar tilskuddsyter og samarbeidspartner. Vi anbefaler ansvarlige byråder å se nærmere på hvordan frivillighetspolitikken kan videreutvikles til en modell som legger til rette for at de frivillige organisasjonene i Oslo kan inngå et samarbeid med kommunen for å løse viktige samfunnsoppgaver, også i fremtiden.

Vi stiller gjerne på et møte for å utdype vårt standpunkt og diskutere mulige løsninger for hvordan samarbeid mellom kommunen/bydelene og frivillige organisasjoner kan organiseres uten at anskaffelsesregelverkets prosedyrer kommer til anvendelse.

Vennlig hilsen



Stian Slotterøy Johnsen
Generalsekretær



Bjørn Lindstad
Politisk seniorrådgiver