



FRIVILLIGHET  
NORGE

Til Nærings- og fiskeridepartementet  
v/ Jan Henrik Skogen

01.09.2017

## **Innspill til generell veileder til adgangen og rammene for å reservere offentlige anskaffelser av helse- og sosialtjenester for ideelle leverandører**

Det vises til mail av 12. juli fra Nærings- og fiskedepartementet vedrørende utarbeidelse av en generell veiledning til adgangen og rammene for å reservere offentlige anskaffelser av helse- og sosialtjenester for ideelle leverandører. Her kommer det frem at veiledningen vil bli utformet på bakgrunn av Karin Fløistads utredning av handlingsrommet for bruk av ideelle leverandører av helse- og sosialtjenester. I tillegg vil det bli gitt mer spesifikk veiledning på området tverrfaglig spesialisert rusbehandling. Veiledning på andre tjenesteområder kan også bli aktuelt. I denne forbindelse ønsker Nærings- og fiskedepartementet innspill og bidrag til utarbeidelsen av veiledningsteksten.

Frivillighet Norge takker for muligheten til å komme med innspill. Frivillighet Norge er en interessepolitisk samarbeidsorganisasjon for over 300 frivillige og ideelle organisasjoner som til sammen representerer mer enn 50 000 lokale lag og foreninger. Vi arbeider med å skape større rom for frivillig sektor.

### **Generelle kommentarer**

#### *Behov for tilpasning av nasjonale forhold i regelverket*

Norge har tradisjon for at ideelle aktører på helse- og velferdsfeltet ivaretar samfunnsansvar ved å være innovative, ved å intervensere med tiltak der andre ikke ser behovet, og gjennom en sterk medvirkningsfaktor (likemannsarbeid, innsamlinger til driften, formål og verdisyn). Denne tradisjonen står til dels i et motsetningsforhold til den mer filantropisk orienterte tradisjonen som er mer vanlig i en del andre EU land. Ideelle aktørers status i Norge og ideelle aktørers status i andre EU land kan derfor i mange tilfeller ikke sammenliknes. Dette er særlig viktig fordi EU-kommisjonen har pekt på at anskaffelsesregelverket også skal fremme samfunnsmessige hensyn. I sin omtale av målsettingen med det nye anskaffelsesdirektivet viser Fløistad i sin utredning til kommisjonen som slår fast at direktivet også skal "*allow procurers to make better use of public procurement in support of common societal goals, hvorav et slikt mål er ensuring the best possible conditions for the provision of high quality socialservices.* Et slikt formål knytter an til bruk av ideelle leverandører med lange tradisjoner innenfor sosialsektoren." (Fløistadutredningen side 25).

Dette tydeliggjøres ved at det enkelte medlemslands tradisjoner på helse- og sosialfeltet trekkes frem som viktig i utformingen av regelverket: "*Disse tjenestene ytes innenfor en bestemt kontekst som varierer mye blant medlemsstatene. På grunn av ulike kulturelle tradisjoner bør det derfor etableres et bestemt regime for offentlige kontrakter for disse tjenestene, med en høyere terskel enn det som gjelder for andre tjenester*" (direktivet 2014/24/EU). Og: "*(...)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.*"

Det nye direktivet oppfordrer langt på vei medlemslandene til å etablere et regelverk som bygger på kulturspesifikke tradisjoner. Etter Frivillighet Norges oppfatning er intensjonen bak direktivet *ikke* å svekke medlemsstatenes handlingsrom når det gjelder fordelingen av tjenesteoppdrag på

velferdsområdet. Konkurransespektet er tvert i mot tonet ned i beskrivelsen av helse- og sosialsektoren. Dette er lite eller ikke vektlagt i utformingen av det norske regelverket. Få om noen land har et så sterkt fokus på konkurransespektet innenfor anskaffelsesregelverket som Norge. Dette gjør ideelle aktører i Norge særlig utsatte. Dette skyldes i første rekke at det norske regelverket;

- er sektornøytralt, noe som hindrer mangfold og velferdsmix
- ikke vektlegger hvordan ideell kapital – de merverdiene ideelle aktører utløser gjennom sin posisjon og verdimeslige tilnærming overfor brukere – også er *særlige egenskaper* som gjør de bedre egnet til å levere en bestemt tjeneste
- hovedsakelig fokuserer på økonomiske utviklingsinsentiver

I sum gir dette de kommersielle aktørene et fortrinn på bekostning av de ideelle. Frivillighet Norge mener derfor det er *behov for å tilpasse spesifikke, nasjonale forhold i regelverket.*

#### *Konklusjoner:*

*Frivillighet Norge vil på generelt grunnlag sterkt oppfordre regjeringen til å gjøre de nødvendige endringer i eksisterende regelverk. Regjeringen må inkorporere de kulturspesifikke tradisjonene ideelle aktører i Norge har på helse- og sosialfeltet i regelverket.*

*Regjeringen må ta innover seg at den ideelle kapitalen er en hovedindikator på at de ideelle aktørene utgjør en forskjell fra kommersielle og offentlige aktører. Det er den ideelle kapitalen som sikrer velferdsmix, noe et samlet Storting står bak. Frivillighet Norge oppfatter at regjeringen ikke ser alvoret i at ideelle aktører, som er opptatt av sin egenart som vesentlig for sin tilnærming til brukeren, kommer til å forsvinne fra helse- og sosialfeltet dersom regelverket ikke åpner for at den ideelle kapitalen blir tillagt større vekt.*

#### *Mangfoldsperspektivet - velferdsmix*

Departementet ber om tips til relevante rapporter i saken. Vi ber departementet se nærmere på rapporten *Mot en ny skandinavisk velferdsmodell* fra Institutt for samfunnsforskning 2016 som dokumenterer hvordan de ideelle tjenesteyterne representerer en rekke merverdier som sikrer at brukere av helse- og velferdstilbudet får et tilbud som skiller seg fra offentlige og kommersielle aktører. Se: <https://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/2442438>. På den måten skapes reelt mangfold og valgmuligheter for brukerne, som også er et tverrpolitisk mål for partiene på Stortinget. Samtidig avdekker rapporten at andelen ideelle aktører i Norge er stabil mens andelen kommersielle aktører går opp. 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. Dette er særlig tydelig i attførings- og arbeidsmarkedsfeltet og flyktningsmottak hvor andelen ideelle har gått kraftig ned, en utvikling som har skutt fart de siste årene og ikke fanges opp i ISF-rapporten fra 2016 (se for eksempel omtale av rapporten *Milliarder – ikke mennesker* her: <https://www.dagbladet.no/nyheter/lo-rapport-dramatisk-kommersialisering-av-attforing/67619440>). Men også andre typer ideelle aktører taper stadig mer terreng og trekker seg ut av helse- og sosialfeltet fordi det offentlige ikke etterspør den ideelle kapitalen organisasjonen tilbyr og vektlegger som en del av sitt driftskonsept. Regjeringens innkjøpspolitikk står på denne måten i et motsetningsforhold til de tverrpolitiske målene Stortinget har satt knyttet til velferdsmix.

For å sikre at ideelle aktører fortsatt skal kunne tilbys helse- og sosialtjenester i fremtiden mener Frivillighet Norge at det er nødvendig å tallfeste et mål for en minimumsandel av ideelle aktører. Slik tendensen er nå er det viktig at anskaffelsespolitikken legger til rette for å øke de ideelle aktørenes posisjon ved å gi ideelle aktører en forrang foran kommersielle når nye kontrakter skal inngås om drift av helse- og sosialtjenester.

### *Fløistadutredningen*

I behandlingen av ny lov om offentlige anskaffelser ønsket Stortinget at det norske regelverket fullt ut utnytter det handlingsrommet som EUs regelverk gir, og at det blir lagt til rette for bruk av ideelle aktører som leverandører av helse- og sosialtjenester i Norge. For å følge opp Stortingets intensjon ble advokat Karin Fløistad engasjert til å utrede det juridiske handlingsrommet knyttet til EU regelverket. Fløistadutredningen peker på at det *er* handlingsrom for å sikre ideelle i offentlige anskaffelser, og utredningen gir rettslig trygghet for at Norge kan utvikle innkjøpsregler- og praksis som ivaretar ideell sektor på en god måte, samtidig som vi er lojale ovenfor internasjonale forpliktelser etter EØS-avtalen.

Frivillighet Norge har merket seg at representanter for regjeringen den siste tiden har utalt at prosessen med å finne måter å begrense en konkurranse til kun å omfatte ideelle leverandører *er krevende* (Næringsministeren), og at det kun virker som det er en *snever mulighet* (Helseministeren) – ut i fra det regelverket som er lagt.

Her oppfatter vi at regjeringen er for passiv i sin holdning. Vi viser til vår anbefaling i dette notatet om at regjeringen må ta initiativ til å tilpasse regelverket til nasjonale forhold - knyttet til de kulturspesifikke tradisjonene ideelle aktører i Norge har på helse- og sosialfeltet.

#### *Konklusjon:*

*Frivillighet Norge oppfordrer regjeringen til å tallfeste et mål for en minimumsandel av ideelle aktører som et virkemiddel for å øke andelen ideelle aktører, innenfor de forskjellige tjenestetilbudene, i helse- og velferdsfeltet når nye kontrakter skal inngås.*

### **Overordnede innspill**

Departementet viser til at et sentralt vilkår for at konkurranser skal kunne begrenses til ideelle leverandører er at det kan dokumenteres en sammenheng mellom bruken av ideelle leverandører og realiseringen av helse- og sosialtjenestenes sosiale formål. For å kunne begrense konkurransen til bare ideelle aktører, må de særlige egenskapene ved de ideelle leverandørene gjøre de bedre egnet til å levere en bestemt tjeneste.

Vi har følgende overordnede innspill til dette:

1. Flere av våre medlemmer har ulike former for brukerperspektiv knyttet til sine virksomheter. Blindeforbundet, Landsforeningen for Hjerte- og Lungesyke og Kirkens bymisjon er tre eksempler som bruker likepersonsmetodikk og egne medlemmer som en del av behandlings- eller oppfølgingsforløpet. I disse og i regi av andre ideelle aktører blir tusenvis av pasienter/brukere på denne måten daglig aktivisert i helsefremmende aktiviteter i sine nærmiljøer. Dette er en type frivillig innsats som følger av organisasjonenes unike tillitsposisjon overfor egne medlemmer og brukere, og som kommersielle aktører ikke er i posisjon til å tilføre.
  - a. Mange ideelle aktører tilbyr et helhetlig perspektiv i arbeidsmetode og driftskonsept som blant annet involverer medlemsbasert frivillighet. Dette er eksempler på en type særlig egenskap som gjør ideelle aktører bedre egnet til å levere bestemte tjenester.
  - b. Mange ideelle aktører har en lokal forankring med høy tillit i lokalmiljøet som er bygd opp over mange år. De har lang erfaring som samarbeidspartner for det offentlige, nær kontakt med egne medlemmer, kommunens innbyggere, og kompetanse på lokale forhold. Dette er kvaliteter som er særlig viktige i realiseringen av helse- og sosialtjenesters sosiale formål.

- c. Mange ideelle aktører er et kritisk talerør i samfunnsdebatten for brukergrupper som er knyttet til sine institusjoner. Hverken kommersielle eller offentlige instanser kan på noen måte fylle den uavhengige posisjonen som ideelle aktører har som kritisk røst. Dette er en særlig egenskap ved ideelle aktører som bidrar til at sårbare stemmer blir hørt og at tilbudet til disse blir kvalitativt bedre, uavhengig av tjenesten de tilbyr.

*Konklusjon:*

*Frivillighet Norge forventer at departementet gjør de nødvendige grep som tydeliggjør hvordan de overnevnte særlige egenskapene ved de ideelle leverandørene gjør dem bedre egnet enn kommersielle, til å levere en bestemt tjeneste, i den generelle veilederen.*

Videre peker departementet på at det er krav om at det er en sammenheng mellom bruken av ideelle leverandører og ytelsens økonomiske effektivitet. En forutsetning for en reservasjonsadgang vil altså være at den er kostnadseffektiv. Dette innebærer at offentlige oppdragsgivere må kunne begrunne hvorfor de velger å begrense en konkurranse til kun å omfatte ideelle leverandører både kvalitetsmessig og kostnadmessig. Oppdragsgiver må kunne dokumentere dette i anskaffelsesprotokollen for den konkrete anskaffelsen.

Vi har følgende overordnede innspill til dette:

2. Frivillighet Norge har i all dialog med regjeringen pekt på hvordan de merverdiene ideelle aktører representerer, tydeliggjør forskjellen til offentlige og kommersielle aktører. Eksempler på slike merverdier er hvordan ideelle aktører utvikler nettverk, medvirkningsstrategier, og er opptatt av innovasjon innenfor nye behandlingsfelt. Den faglige tilnærmingen bygger på et verdisyn og en etisk tilnærming som, sammen med merverdiene, utløser en *ideell kapital* - som også må regnes inn som kvalitetsmessig og kostnadmessig effektivt, både på kort og lang sikt.
  - a. *Alle midler brukes på formålet* – Ved et eventuelt overskudd bindes kapitalen og re-investeres i virksomheten eller i organisasjonens ideelle formål. Dette er kostnadmessig effektivt ved at all økonomi knyttes opp til innsats rettet mot brukerne/klientene og ikke til private eiers krav om profitt. Det er kvalitetsmessig effektivt ved at et eventuelt overskudd pløyes inn i institusjonen, eller brukes på formålet til den ideelle aktøren, med mål om å styrke den faglig eller materielt, til beste for brukerne.
  - b. *Tillit i brukergrupper* - Ideelle aktører har, som følge av sitt utgangspunkt, verdiforankring og brukerperspektiv, ofte større tillit hos brukergruppene enn offentlige og kommersielle leverandører. Det gjelder særlig hos klienter innenfor for eksempel barnevern, rusomsorg og kriminalomsorg, som kan ha subjektive, negative erfaringer med det offentlige. I et behandlingsforløp, der effekten av behandlingen er avhengig av gjensidig tillit mellom behandler og klient, er tilliten ideelle aktører har hos brukergruppene både kvalitetsmessig og kostnadmessig effektivt.
  - c. *Brukermedvirkning* - Noen av de ideelle aktørene tilbyr brukere som ønsker det, å delta i virksomheten som frivillig. Et behandlingsforløp, der klienten går fra å være en som mottar behandling, til selv å bli en ressurs for andre, er både kvalitetsmessig og kostnadmessig svært effektivt.
  - d. *Helhetlige brukerperspektiv* - Ideelle aktører er ofte engasjert i flere aktiviteter enn institusjonsdrift gjennom sine medlemsaktiviteter og frivillig mobilisering. Brukere kan dermed ha kontakt med den ideelle aktøren i form av deltakelse i sosiale

arenaer knyttet til andre tilbud både før og etter institusjonsoppholdet. Det øker muligheten for optimale resultater av behandlingen hvilket både er kvalitetsmessig og kostnadsmessig effektivt.

- e. *Innovasjon* - De ideelle aktørene har lange tradisjoner for å være pionerer på helse- og sosialfeltet. Et viktig særtrekk er at de har identifisert udekkede behov og utviklet institusjoner og tilbud rettet inn mot bestemt formål og grupper. Dette har vært mulig på grunn av den nære kontakten med brukergrupper, deres verdisyn og fokus på menneskeverd – ikke på grunn av fokus på økonomisk fortjeneste.

*Konklusjon:*

*Frivillighet Norge forventer at departementet innarbeider den ideelle kapitalen som både kvalitetsmessig og kostnadsmessig effektivt - i den generelle veilederen.*

Departementet skriver at det ønsker å motta gode eksempler på området tverrfaglig spesialisert behandling med dokumenterbare forhold som gjør ideelle aktører særlig egnet til å levere slike tjenester. I vårt siste møte med regjeringen på forsommeren i år ble det formidlet at man ville høste erfaringer knyttet til handlingsrommet innenfor denne type behandling i forbindelse med utlysning av nye anbudsrunder i 2020. Frivillighet Norge mener regjeringen med dette velger ut et for smalt felt og lukker øynene for at mange andre typer ideelle aktører i helse- og velferdsfeltet, kan være borte innen 2020.

*Konklusjon:*

*Frivillighet Norge forventer at regjeringen snarest gjør grep som hindrer at flere ideelle aktører i helse- og sosialfeltet må legge ned sine tiltak.*

Vi viser for øvrig til Frivillighet Norges definisjon av en ideell aktør. Vi gjør oppmerksom på at hele frivillig sektor står bak denne. Se vår frivillighetspolitiske plattform:

[http://www.frivillighetnorge.no/no/frivillighetspolitikk/frivillighetspolitisk\\_plattform/](http://www.frivillighetnorge.no/no/frivillighetspolitikk/frivillighetspolitisk_plattform/)



Stian Slotterøy Johnsen  
Generalsekretær



Bjørn Lindstad  
Politisk seniorrådgiver