

**INNSPILL TIL AV-KOMMERSIALISERINGSUTVALGET**

Frivillighet Norge er et samarbeidsforum for frivillige organisasjoner i Norge. Mange av våre medlemsorganisasjoner driver helse- og velferdstjenester på oppdrag fra eller i samarbeid med det offentlige som ideelle aktører. Avkommersialiseringsutvalgets mandat berører mange sentrale spørsmål knyttet til ideelle aktørers rammebetingelser og muligheter for vekst. Vi takker for muligheten til å komme med innspill til utvalget på innspillmøte 21.11.22. I dette notatet oppsummerer vi noen sentrale overordnede punkter vi la fram under innspillmøtet. Notatet er strukturert etter spørsmålene som ble sendt ut med innkallingen til innspillmøtet.

**1. Hvilke mål skal en juridisk definisjon av ideelle virksomheter bidra til å oppnå?**

**Hva er styrkene og svakhetene ved eksisterende regelverk og ordninger som direkte og indirekte berører ideell sektor? Hva er mulighetene og utfordringene for økt transparens og åpenhet om eierskap, organisering og økonomi? Hvilke behov er det viktigst at en juridisk definisjon dekker?**

***Hvilke mål skal en juridisk definisjon bidra til å oppnå?***

Det er tverrpolitisk enighet om at "ideelle aktører både har særlige fortrinn og spesielle egenskaper som er verdifulle for samfunnet, og annerledes vilkår enn store kommersielle og offentlige aktører" (se Innst. 358 L 2015-2016). Samtidig er det med dagens regelverk utfordrende for det offentlige å føre en egen politikk overfor ideelle aktører fordi det mangler en felles juridisk definisjon.

Ideelle aktører tilfører merverdier til samfunnet i kraft av at de er styrt av deres ideelle formål og ikke har mål om å skape profitt for eiere. Eksempler på slike særtrekk og merverdier er:

- Brukermedvirkning (likepersonmetodikk)
- Samfunnsaktør (vaktbikkje og talerør for marginale grupper i samfunnsdebatten)
- Utvikling av kompetanse og innovasjon hvor profitt ikke er sentralt bidrar til et mangfold av tilnærminger i tilbudene til befolkningen
- Representerer en infrastruktur og kan mobilisere medlemmer og frivillige i oppfølgingstiltak

En juridisk definisjon vil være et viktig virkemiddel for å kunne føre en politikk som gir ideell vekst, i tråd med Stortingets og regjeringens målsetninger. Vi ber utvalget vektlegge dette i det videre arbeidet.

## ***Styrkene og svakhetene ved eksisterende regelverk og ordninger som direkte og indirekte berører ideell sektor?***

### ***Utfordringer 1 - Tiltaksutforming***

Man må anta at det er tiltak som er tilpasset hver enkelt bruker som gir best resultater. Brukermedvirkning er ett aspekt ved dette. Flere av Frivillighet Norges medlemmer tilbyr tiltak som bygger på aktiviteter som ikke nødvendigvis har som mål å få folk helt tilbake, eller inn i jobb – men som har som mål å bidra til at enkelte målgrupper opplever at de har et verdig liv.

I de faste samarbeidsmøtene med regjeringen, innenfor rammen av avtalen om leveranse av helse- og sosialtjenester mellom staten, kommunesektoren og ideelle aktører, har Frivillighet Norge flere ganger meldt et behov for at ulike former for tiltak utvikles i dialog mellom ideelle aktører og NAV. Årsaken er at anskaffelsesregelverket ensidig vektlegger konkurranseaspektet mellom aktørene. Dette binder aktørene til å holde kortene tett til brystet, for eksempel når det gjelder innovasjon. Det er rimelig å anta at dersom man legger utviklingssamarbeid opp som “en metode” der partene deler kunnskap, erfaringer og ideer, vil tiltakene treffer målgruppene bedre. Innovasjon trives bedre dersom det er tillit mellom partene.

### ***Utfordring 2 - Regelverket må fullt ut anerkjenne muligheten til å opparbeide seg økonomi for å støtte og optimalisere utøvelsen av den ideelle virksomhetens formål.***

I anskaffelsesforskriftens § 30-2a presiseres det at en ideell organisasjon i begrenset omfang kan drive kommersiell aktivitet som støtter opp om virksomhetens sosiale formål. Frivillighet Norge mener dette kan virke begrensende på de ideelle organisasjonenes metodikk og driftskonsept. Som en del av sin metodikk driver de aller fleste ideelle aktører på helse- og sosialområdet tiltak som virker kvalifiserende, som er mestringsorientert og som knytter sårbare mennesker til ulike former for fellesskap. Dette kan skje organisert som næringsvirksomhet hvor et eventuelt overskudd går til organisasjonens formål.

Ideelle organisasjoner har på samme måte som det offentlige og kommersielle aktører, behov for å drive innovasjon i utvikling av nye metoder og behandlingstilnærminger samt opplæring og vedlikehold av likepersonstiltak. Dette er kostnadsdrivende og er investeringer som er nøye forbundet med organisasjonenes formål og driftskonsept. To eksempler:

- En del ideelle aktører har et bredt spekter av virksomheter innenfor mange områder, som samlet bidrar til å realisere organisasjonens overordnede mål, for eksempel drift av sykehjem, tiltak for rusmisbrukere, barn og unge, etc.
- Mange ideelle aktører driver ulike inntektsbringende tiltak som; innsamling, utleie av lokaler og utstyr, bruktbutikker, vedsalg, verksteder, matprodukter, lotterier ol. Hensikten er å finansiere tiltak som fører til at formålet med organisasjonen til enhver tid optimaliseres og utgjør derfor en viktig del av deres driftskonsept.

Bruken av begrepene «Kommersiell aktivitet» og «begrenset omfang» bidrar etter Frivillighet Norges oppfatning til å skape tvil og usikkerhet om det er reelle forskjeller mellom ideelle og kommersielle aktører. Frivillighet Norge mener prinsipielt at den ideelle organisasjonen selv må kunne bestemme hvordan et eventuelt overskudd reinvesteres innenfor rammen av sine virksomheter og slik bidrar til å realisere organisasjonens overordnede mål. Vi anser de overnevnte eksemplene på tiltak som klart innenfor dette.

### ***Utfordring 3 - Økt bruk av anbudspesesser gir mindre mangfold blant tilbydere***

Det sterke fokuset på anbudspesesser på flere områder favoriserer større aktører på bekostning av mindre aktører. Dette kan ha som konsekvens at mindre ideelle aktører forsvinner, og dermed blir mangfoldet av aktører mindre. I rapporten *Ideelle organisasjoners særtrekk og merverdi på helse- og omsorgsfeltet* hevdes det også at «Likestilling med kommersielle tvinger ideelle leverandører til å tilpasse seg kommersiell drift. Erfaringen er at dette kan gå på bekostning av ideelles særtrekk».

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rapport-ideelle-organisasjoners-sartrekk-og-merverdi-pa-helse--og-omsorgsfeltet/id2439422/>

### ***Utfordring 4 – Handlingsrommet for å gi tilskudd begrenses***

Frivillighet Norge har i møte med regjeringen signalisert at vi opplever at det juridiske handlingsrommet - som gir kommuner og direktorater anledning til å gi tilskudd til frivillige, ideelle organisasjoner i forbindelse med offentlig-frivillig samarbeid - ikke blir brukt. Som en konsekvens av det mener vi det er grunn til å tro at handlingsrommet for tilskudd i praksis er i ferd med å bli innskrenket som en følge av anskaffelsespolitikken.

Et eksempel på dette er at kommuner vurderer at de må bruke anbudspesesser etter anskaffelsesregelverket i tilfeller hvor de tidligere samarbeidet med frivillige, ideelle organisasjoner med basis i tilskudd. Dette kan skyldes at de eksisterende veilederne ikke gir tilstrekkelig trygghet for ansatte i kommunene som forvalter dette regelverket.

I dialog med noen av våre medlemmer (I 2020) mottok vi eksempler som viser at det i noen kommuner ikke lenger går an å søke finansiering til tiltak gjennom tilskuddsmidler. Der det tidligere var inngått samarbeidsavtaler måtte man, ifølge NAV, legge tiltaket ut på anbud. I ett eksempel kunne man i en nabokommune, i samme fylke, fortsatt ha en samarbeidsavtale med tilnærmet de samme tiltakene som ble finansiert med tilskudd.

Flere av Frivillighet Norges medlemmer mener tilskuddsmiddelordninger gir større handlingsrom og fleksibilitet enn anbudsregimet. Organisasjonene som drifter denne type tiltak har gode løsninger, og blir uansett vurdert kvalitetsmessig gjennom søknad og rapportering.

Organisasjonene er opptatt av langsiktighet og forutsigbarhet. Dersom tilskudd skal fungere som et godt alternativ til anbud, er det avgjørende at organisasjonene slipper å søke på tilskuddene hvert år. Frivillighet Norge mener det er nødvendig å legge til rette for flerårige avtaler. I Frivillighetsmeldningen *Meld. St. 10 (2018–2019) Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfaldig* har Stortinget åpnet for muligheten av å prøve ut flere tilskuddsordninger med flerårig støtte. Hensikten er å skape mer forutsigbarhet for den ideelle, frivillige organisasjonen som driver et tiltak som finansieres av det offentlige. Se kapittel 9.4 *Fleirårige avtaler for tilskot* i meldingen.

#### ***Utfordring 5 – Mangelen på et felles register av ideelle aktører kan gi ulik praksis***

Ved at det overlates til den enkelte offentlige instans å vurdere hva som er en ideell aktør åpnes det for ulik praksis i ulike deler av forvaltningen. Ansatte med ansvar for anskaffelser har ofte ikke tilstrekkelig kompetanse til å gjøre denne vurderingen, og dette kan føre til at organisasjoner som ikke reelt sett er ideelle kan bli regnet som ideelle. Det kan også føre til at offentlige instanser velger å ikke bruke handlingsrommet for å bruke ideelle aktører på grunn av at de ikke vet hvordan de skal skille mellom ideelle og kommersielle.

Vi ber utvalget å se nærmere på disse utfordringene *ved eksisterende regelverk*, i det videre arbeidet.

#### ***Hva er mulighetene og utfordringene for økt transparens og åpenhet om eierskap, organisering og økonomi?***

En stor mulighet knyttet til økt bruk av ideelle aktører er at det sikrer at midlene som skal gå til velferd vil gå til velferd og ikke til privat profitt. Det må være mulig å flytte midler mellom ulike enheter i en konsernstruktur, så lenge konsernet i seg selv er organisert som ideell aktør. Dette vil fremme innovasjon og utvikling av den ideelle virksomheten. Det må imidlertid være åpenhet om denne typen økonomiske disposisjoner, og i et register over ideelle virksomheter bør det stilles krav om åpenhet rundt både eierskap, organisering og økonomi.

Ut over dette støtter Frivillighet Norge beskrivelsene i punkt 5, *Kapitalforvaltning i Bransjestandard for ideell velferd fra Virke Ideell og Frivillighet*.

#### ***Hvilke behov er det viktigst at en juridisk definisjon dekker?***

Frivillighet Norge mener at hovedmålet med en juridisk definisjon av ideelle virksomheter må være at den virker avgrensende på en slik måte at den legger til rette for å føre en egen politikk overfor ideelle virksomheter. Den juridiske definisjonen må derfor være knyttet opp til de politiske virkemidlene som er ment å legge til rette for ideell vekst, herunder anskaffelsesregelverket. En definisjon vil skape økt trygghet blant offentlige anskaffere om hvordan de kan bruke anskaffelsesregelverket til å avgrense anbudskonkurranser. En juridisk definisjon vil også bidra til økt forståelse for hva en ideell aktør er og hva en ideell aktør ikke

er, noe som vil være et positivt bidrag til den offentlige debatten om velferdstjenestene.

## **2 Hvilke organisasjonsformer er aktuelle for ideell drift av velferdstjenester?**

**Hva kjennetegner ideelle virksomheter og hva er styrkene og svakhetene ved dagens organisasjonsformer for ideell drift? Hva har preget utviklingen de siste årene og hvilke gode eksempler finnes på organisasjonsformer som har lagt til rette for vekst? Hva er utfordringene for ideell drift og hvilke begrensninger gir ulike organisasjonsformer?**

Organisasjonsformer som er spesielt aktuelle for ideell virksomhet:

- Stiftelse
- Forening
- Ideelt AS

Det sentrale for ideell drift er at organisasjonsformen må sikre at kapital er bundet til et ideelt formål og ikke kan tas ut til eiere i form av profitt. I stiftelser og foreninger er dette i utgangspunktet sikret, men for ideelle AS er det mer utfordrende. Et AS som i utgangspunktet er ideelt, men har enkeltpersoner som eiere, kan bygge opp verdier i selskapet (for eksempel gjennom eiendom). Senere kan eierne endre vedtekter og selge selskapet uten at fortjenesten vil være budet til formålet.

Flere større ideelle aktører har gått over til en konsernorganisering. Det er avgjørende at det øverste leddet i konsernet har en organisasjonsform som sikrer at kapitalen i konsernet er bundet til et sosialt formål. Her viser vi til Virkes bransjestandard punkt 7 - *Konsern og styringsstrukturer*.

Siden ideelle virksomheter ikke har som formål å skape fortjeneste for eiere er det utfordrende å få tilgang til kapital til å kunne investere i vekst og utvikling. Både den juridiske definisjonen og framtidig regelverk og ordninger for å bidra til ideell vekst må ta høyde for dette.

## **3. Hvordan kan et register for ideelle aktører bli mest mulig relevant?**

**Hvilke opplysninger bør et register inneholde og hvordan skal disse kontrolleres? Hvilke prinsipielle spørsmål kan en registerløsning for ideelle aktører reise? Hva kan de positive og eventuelle negative virkningene av et register være? Hvordan kan en registerløsning utformes og hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?**

### **Hvilke opplysninger bør et register inneholde og hvordan skal disse kontrolleres?**

Et register for ideelle aktører bør inneholde informasjon om:

- Formål
- Organisasjonsform
- Styremedlemmer
- At/hvordan kapital er bundet til formål
- Vedtekter, som bør være tilgjengelige for de som bruker registeret
- Type velferdstjeneste (etter ICNPO-kategorier)
- Eventuelle underselskaper/virksomheter
- Eiendom
- Økonomistyring
- Regnskap

Flere av disse opplysningene fins allerede i Enhetsregisteret/Frivillighetsregisteret (formål, organisasjonsform, styremedlemmer, vedtekter, virksomhetskategori etter ICNPO), og det er derfor hensiktsmessig å se registrene i sammenheng.

### **Hvilke prinsipielle spørsmål kan en registerløsning for ideelle aktører reise?**

Et register vil reise spørsmålet om hva det innebærer å være en ideell aktør. Ved å trekke opp en tydelig grense mellom hva som er ideelle aktører og hva som ikke er ideelle aktører kan det komme opp prinsipielle spørsmål. Det kan være aktører som har mange felles egenskaper, men hvor den ene er ideell og den andre ikke er ideell. Det kan også bli reist prinsipielle spørsmål knyttet til hvorfor det er viktig å føre en egen oversikt over ideelle aktører.

Frivillighet Norge mener det vil være positivt å få trukket opp denne grensen juridisk og ser ikke noen prinsipielle problemer knyttet til et register over ideelle aktører.

### **Hva kan de positive og eventuelle negative virkningene av et register være?**

Positive virkninger:

- Økt mulighet for det offentlige til å føre en politikk tilpasset ideelle aktører.
- Tydelig innramming av ideell sektor kan gi økt forståelse for hva en ideell aktør er og betydningen av ideelle aktører i velferden.
- Økt åpenhet og transparens knyttet til ideelle aktører.
- Bedre mulighet for å følge utviklingen i ideell sektor gjennom statistikk som gjør det mulig å se virkningene av politikken som føres.

Mulige negative virkninger av et register kan være økt byråkrati og kostnader for virksomhetene, spesielt dersom de ikke opplever at det gir en verdi å være i registeret. Avhengig av hvordan registeret legges opp vil det også kunne medføre at ideelle aktører må endre sin organisering for å tilfredsstille kriteriene. Vi anbefaler derfor å ha dialog med sektoren under utformingen av definisjon og kriterier.

### ***Hvordan kan en registerløsning utformes og hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?***

Frivillighet Norge mener at det er hensiktsmessig å videreutvikle og bruke det eksisterende frivillighetsregisteret som utgangspunkt for et register for ideelle aktører. Kriteriene for å stå i Frivillighetsregisteret er at en virksomhet ikke er styrt av det offentlige og at den driver frivillig virksomhet, definert som virksomhet som ikke er fortjenestebasert. Brønnøysundregistrene har allerede et system for å kontrollere disse kriteriene. Det er naturlig at en registerløsning for ideelle aktører legges til Brønnøysundregistrene.

Dersom Frivillighetsregisteret skal tas i bruk på denne måten må det legges til et ekstra sett med kriterier som må tilfredstilles for å regnes som en ideell aktør, jfr spørsmålet om definisjon. Det er viktig at dersom et register for ideelle virksomheter knyttes til Frivillighetsregisteret så må de ikke medføre ekstra krav om dokumentasjon for de enhetene som ikke skal registreres som ideelle aktører.

For at et register skal fungere som verktøy for å legge til rette for ideelle aktører er det avgjørende at registeret har tillit blant de som har ansvar for anskaffelser i offentlig sektor og at opplysningene er relevante. Målet må være at aktører som er godkjent for å stå i registeret automatisk kan regnes som ideelle aktører i forbindelse med anskaffelsesprosesser.

Vi ber utvalget vektlegge disse sidene ved et en eventuell registerløsning for ideelle aktører i sitt videre arbeid.

Stian Slotterøy Johnsen



Generalsekretær

Bjørn Lindstad



Seniorrådgiver

