

Innspill til Avkommersialisierungsutvalget

Oslo, 30. november 2022

Vi viser til utvalgets invitasjon til å komme med skriftlige innspill om definisjonen av ideelle aktører innen 1. desember. Arbeidsgiverforeningen Spekter organiserer mange ulike virksomheter innen velferdssektoren, fra offentlig eide helseforetak til ideelle og kommersielle virksomheter innen helse, omsorg, rehabilitering og barnehager.

Spekter mener det behov for en bred mobilisering av alle som kan levere gode og effektive helse- omsorgs- og velferdstjenester. For å møte de utfordringer som følger av en endret alderssammensetning i befolkningen, strammere offentlige budsjetter, medisinsk utvikling og forventninger fra befolkningen, er det behov for både offentlige, ideelle og kommersielle virksomheter. Samfunnsansvar er fellesnevneren for Spekters medlemsvirksomheter som leverer helse-, omsorgs- og velferdstjenester. Uansett om de er offentlige, ideelle eller kommersielle, er de alle opptatt av kvalitet, nytenkning og innovasjon, for å kunne levere bedre tjenester.

Vi går ikke nærmere inn i diskusjonen om utvalgets mandat i denne omgang. I det følgende har vi innspill knyttet til den første delutredningen om definisjon av ideelle aktører.

Utvalget ber i sin invitasjon om innspill på tre temaer, den juridiske definisjonen av ideelle virksomheter, organisasjonsform som en del av en definisjon og en eventuell registerløsning.

Juridisk definisjon av ideelle

Utvalget ber om innspill på hvilke mål en juridisk definisjon av ideelle virksomheter skal bidra til å oppnå.

Det finnes allerede egne definisjoner innenfor anskaffelsesregelverket (FOA § 30) og skatteregelverket om skattefritak for organisasjoner som «ikke har erverv til formål». Et grunnleggende spørsmål er derfor om det er nødvendig med en ny definisjon av begrepet ideell aktør, og om det er nødvendig med en definisjon på tvers av ulike sektorer og lover, til erstatning for de definisjoner som allerede finnes. Spekter vil av denne grunn stille spørsmål om det er nødvendig med en felles definisjon på tvers av ulike regelverk. Det kan være ulike hensyn som skal tillegges vekt i ulike situasjoner og sektorer. Ved en modell med ulike definisjoner i ulike regelverk, er det viktig å få presisert at det i alle tilfeller må gjøres en konkret og isolert vurdering, slik at f.eks. Skatteetatens konklusjoner i henhold til skattelovgivningen ikke skal ha betydning for de vurderingene en offentlig innkjøper gjør.

Vi ser at det i noen situasjoner kan være ønskelig med en definisjon av begrepet, for eksempel for å avklare om en virksomhet er skattepliktig eller om virksomheter skal omfattes ved en eventuell bruk av reservasjonsadgangen i anskaffelsesregelverket. Hvis formålet med en definisjon er å tydeliggjøre hvem som skal kunne inkluderes ved bruk av reservasjonsadgang, er det viktig at definisjonen ikke er for avgrensende. Det må unngås at virksomheter som åpenbart er ideelle faller utenfor, for eksempel pga. organisasjonsform

eller fordi en mindre del av virksomheten er kommersiell. I definisjonen i anskaffelsesforskriften er det to hovedkriterier som ligger til grunn; formålet må være ideelt og et eventuelt overskudd må reinvesteres i virksomheten.

Spekter mener den definisjonen som ligger i anskaffelsesregelverket, og som også ble lagt til grunn i Hippe-utvalgets vurderinger, fortsatt bør kunne benyttes. Spekter mener dette bør være tilstrekkelig til å vurdere om en virksomhet er å anse som ideell. Vi viser i denne sammenheng også til den svenske til definisjonen av «idéburna» organisasjoner som er foreslått i «Lag om offentlig upphandling» fra 1.1.23. Denne baserer seg på tilsvarende kriterier.

Spekter vil advare mot en definisjon som blir for snever og avgrensende, og som kan få utilsiktede konsekvenser for en rekke virksomheter som i dag karakteriseres som ideelle.

Hvilke organisasjonsformer er aktuelle for ideell drift av velferdstjenester?

Spekter mener det ikke må stilles krav om en bestemt type organisasjonsform for ideelle. I dag finnes det både aksjeselskaper, stiftelser og foreninger som er ideelle virksomheter. Det kan være ulike begrunnelser som gjelder drift og styring av virksomheten som ligger bak valg av organisasjonsform. Stiftelser er som kjent selveiende, dvs. de har ingen eier, og hovedpoenget er uavhengighet. Der hvor det er et styringsbehov er aksjeselskapsformen mer egnet. Ingen av organisasjonsformene er i seg selv mer eller mindre ideelle. Det er det virksomhetens formål som avgjør.

Spekter mener at det må være mulig å ha såkalt kommersiell aktivitet som en del av virksomheten, (f.eks. utleie av lokaler), så lenge inntektene tilflyter det ideelle formålet. Dette ligger også inne i dagens definisjon i anskaffelsesregelverket.

Hvordan kan et register for ideelle aktører bli mest mulig relevant?

Til spørsmålet om etablering av et eget register for ideelle virksomheter, så er det ulike hensyn som må vurderes før det konkluderes. Flere av de ideelle leverandørene ønsker forutsigbarheten som ligger i en registerløsning, som gir en form for prekvalifisering hvor det på forhånd er definert hvem som er ideelle. Dette vil bli et system hvor det er registreier (f.eks. Brønnøysundregistrene) og ikke innkjøper, som må ta stilling til om en virksomhet tilfredsstiller kriteriene for å være ideell.

Virksomheter endres hele tiden, og vurdering av om en virksomhet tilfredsstiller kriteriene for å være ideell må derfor gjøres fortløpende. Spekter mener at en ulempe ved en slik modell er at det må etableres kontroll- og tilsynsmekanismer for å ha løpende oversikt over hvem som til enhver tid er ideelle. Nye omfattende kontroll- og rapporteringsrutiner for de berørte virksomhetene må unngås.

En registermodell må også vurderes ut fra hensynet til innkjøpsrollen. Mange av de offentlige innkjøpere, f.eks. de regionale helseforetakene, har også et sørge-for-ansvar. For å kunne ivareta dette ansvaret må de også ha de nødvendige virkemidlene. I de innkjøpsstrategiske vurderingene inngår både juridiske, politiske, faglige og ressursmessige hensyn. Ved å legge deler av disse vurderingene til et register, fratas de offentlige bestillerne en del av styringsmulighetene for å oppfylle sitt ansvar. Mange av de større innkjøperne har derfor ønsket å gjøre disse vurderingene selv. Virksomheter endres, og konkrete vurderinger bør gjøres i det enkelte tilfellet, i forbindelse med tilbud og innkjøpssituasjoner.

De største innkjøpsmiljøene har bred erfaring og kunnskap som vil være nyttig for utvalget. Spekter vil være behjelpelig med å fremskaffe faktagrunnlag fra innkjøpsmiljøene, og dessuten bidra til at utvalget kan opprette kontakt med disse miljøene, hvis det er ønskelig.

Spekter ser frem til nærmere dialog med utvalget om ulike temaer innenfor et mandat som favner bredt og som har stor betydning for å få til en effektiv, innovativ og mangfoldig tilnærming til de store oppgavene som helse-, omsorgs- og velferdssektoren står overfor.

Med vennlig hilsen

Arbeidsgiverforeningen Spekter