

2014

Virkning av konkurranse- utsetting for ideelle organisasjoner

Master i offentlig ledelse og styring (MPA)

Høgskolen i Hedmark, Avdeling for økonomi og ledelsesfag.

Kirsti Nilsson Søyland

04.03.2014



Innhold

FORORD.....	8
SAMMENDRAG	9
SUMMARY	10
1. INNLEDNING:	12
1.1 Presentasjon av tema	12
1.2 Presentasjon av problemstilling, hypoteser og avgrensning.....	13
1.2.1 Problemstilling:	13
1.2.2 Avhandlingens hypoteser:	13
1.2.3 Avgrensning av oppgave	14
1.3 Forskerens ståsted.....	14
1.4 Mål og ståsted for avhandlingen	15
1.5 Oppgavens oppbygging	16
1.6 Hovedkonklusjoner.....	16
2. SENTRALE TEORIER, BEGREPER OG OPERASJONALISERING	18
2.1 New Public Management (NPM)	18
2.2 Bestiller-utfører-modellen.....	20
2.3 Operasjonalisering:.....	21
2.4 Begreper:	22
2.4.1 Ideelle organisasjoner	22
2.4.2 Hovedsektorer: Helse, sosial og utdanning	23
2.4.3 Privateide, kommersielle foretak	23
2.4.4 Offentlig forvaltning	24
2.4.5 Egenregi	24
2.4.6 Konkurranseutsetting	24
2.4.7 Prioriterte og uprioriterte tjenester	24
2.4.8 Statsstøtte	25
2.4.9 Ikke-økonomiske tjenester av allmenn interesse og tjenester av allmenn økonomisk interesse	25
2.4.10 Flere begreper fra SSB og økonomiske faktorer:	25

3. ANNEN FORSKNING PÅ OMRÅDET	26
3.1 Omfang av konkurranseutsetting.....	26
3.2 Konsekvenser ifm pensjons-, lønns- og arbeidsvilkår	27
3.3 Konsekvenser for ideelle aktører – Nedleggelse, reduksjon m.v.....	29
3.4 Konsekvenser av de “kommersielles fremmarsj”	36
3.5 Norske politikeres holdninger til konkurranseutsetting	39
3.6 Konsekvenser knyttet til konkurransereglene og mulighetsrom	41
4. VALG AV METODE	46
4.1 Vitenskapsteoretisk forankring og valg av metode.....	46
4.2 Forskningsprosessen:	49
4.2.1 Forberedelsesarbeidet:	49
4.2.2 Datainnsamlingen:.....	50
4.2.3 Dataanalyse:	51
4.2.4 Etske vurderinger:	54
4.2.5 Metodiske vurderinger:.....	55
5. KONKURRANSEREGLENE OG MULIGHETSROM.....	59
5.1 Presentasjon av hypotese samt oversikt over stoffet:.....	59
5.2. Offentlige anskaffelser	61
5.2.1 Endring av EU-direktivet og behovet for endring av de nasjonale reglene.....	63
5.2.2 Ny veileder til regler om offentlige anskaffelser	67
5.2.3 Ny veileder for anskaffelser av helse- og sosialtjenester	68
5.2.4 Mulighetsrom offentlige anskaffelser:	68
5.3 Statsstøtte	74
5.3.1 Hovedprinsipp	74
5.3.2 Skillet mellom offentlige anskaffelser og offentlig støtte:	74
5.3.3 Tillatt støtte ifølge EØS-avtalens artikkel 61 (3)	75
5.3.4 Ny veileder.....	78
5.4 Konkurranseloven.....	79
5.5 Foreløpig konklusjon av hypotesen:.....	79
6. ANALYSER AV STATISTIKK, DOKUMENTER OG FAGREFERANSER.....	81

6.1 Presentasjon av hypotese	81
6.2 Ideelle organisasjoners omfang og rolle i samfunnet	81
6.2.1 Omfang av tjenester:	81
6.2.2 Ideelle organisasjoners rolle.....	82
6.3 Statistiske oversikter i komparativt perspektiv	84
6.3.1 Endring i antall organisasjoner/virksomheter	85
6.3.2 Endring av antall konkurser	86
6.3.3 Andel av bruttonasjonalprodukt (BNP)	87
6.3.4 Konsumvekst	90
6.3.5 Årsverk.....	91
6.3.6 Bruttoprodukt.....	94
6.4 Oslo kommune – En stor offentlig aktør	98
6.5 Hovedorganisasjonen Virke om omfang av nedleggelse m.v.	103
6.5.1 Omfang av nedleggelse og nedskjæringer	103
6.5.2 Bruk av driftsavtaler og direkte kjøp	104
6.5.3 Ideelles lønnsnivå	104
6.6 Samarbeidsavtalen og mulighetsrom.....	104
6.6.1 Bakgrunn for samarbeidsavtalen	104
6.6.2 Innhold i nåværende samarbeidsavtale:	105
6.6.3 Drøfting av muligheter i samarbeidsavtalen	106
6.7 utfordringer om pensjon.....	108
6.8 utfordringer om risiko:.....	112
6.9 Foreløpig konklusjon av hypotesen.....	114
7. ANALYSE AV POLITISKE DOKUMENTER.:	116
7.1 Presentasjon av hypotese:	116
7.2 Analyse av regjeringsplattformer	116
.....	120
7.3 Analyse av forskjellige politiske partiprogram	121
7.3.1 De ideelle organisasjonene og høyre-/venstresiden av politikken	122
7.3.2 De kommersielle organisasjonene og høyre-/venstresiden av politikken:	123

7.3.3 Offentlig forvaltning og høyre-/venstresiden av politikken:.....	124
7.4 Analyse av politiske uttalelser og presentasjon av noen enkeltsaker.....	125
7.4.1 Politiske uttalelser på lederkonferansen i Virke Ideell i april 2013.....	125
7.4.2 Diverse artikler og saker som viser politiske syn.....	129
7.5 Det politiske mulighetsrommet.....	143
7.6 Foreløpig konklusjon av hypotesen:.....	145
8. UTVIDET EGENREGI OG MULIGHETSROM.....	146
8.1 Presentasjon av hypotese	146
8.2 Den juridiske delen og mulighetsrom	148
8.3 Drøfting av muligheter knyttet til utvidet egenregi	151
8.4 Foreløpig konklusjon av hypotesen:.....	160
9. SAMMENFATTENDE DRØFTING.....	162
9.1 Min empiri i forhold til teori som forklaringsmodell.....	162
9.2 Drøfting av konsekvenser	165
9.2.1 Konsekvenser av konkurranseregler	165
9.2.2 Konsekvenser i form av nedleggelse og reduksjon av ideelles tilbud.....	166
9.2.3 Konsekvenser relatert til pensjons-, lønns- og arbeidsvilkår	169
9.2.4 Konsekvenser av de «kommersiell fremmarsj».....	169
9.2.5 Konsekvenser ifm ideelles rolle	170
9.2.6 Konsekvenser ved norske politikeres holdninger til konkurranseutsetting.....	170
9.2.7 Konsekvenser ved korte avtaler og overføring av risiko	172
9.3 Drøfting av mulighetsrom	172
9.3.1 Mulighetsrom i konkurransereglene:.....	172
9.3.2 Mulighetsrom - lengden på kontrakter, kontraktstyper m.v.	173
9.3.3 Mulighetsrom samarbeidsavtalen.....	174
9.3.4 Mulighetsrom og politikere.....	175
9.3.5 Mulighetsrom innkjøpsfag kontra juridisk fag	175
9.3.6 Mulighetsrom og utvidet egenregi.....	176
9.3.7 Mulighetsrom ideelles rolle.....	178
10. OPPSUMMERING – ANBEFALINGER.....	179

10.1 Hypotese A:	179
10.2 Hypotese B:	180
10.3 Hypotese C:	181
10.4 Hypotese D:	183
10.5 Avslutningsvis	184
REFERANSELISTE	199

Vedlegg:

- 1) Forklaringer på næringskoder, sektorkoder SSB
- 2) Figurer – Bruttoprodukt i % av BNP for perioden 2006-2012
- 3) Figurer – Konsum for perioden 2006-2012
- 4) Figurer – Bruttoprodukt for perioden 2006-2012
- 5) Tabell – Sammenlikning av nåværende og forrige regjeringsplattform
- 6) Tabell – Sammenlikning av partiprogram for perioden 2013-2017

Tabell- og figuroversikt:		side:
<i>Figur 1:</i>	<i>Tredelt sektorinndeling</i>	13
<i>Figur 2:</i>	<i>Utbredelse av konkurranseutsetting ut ifra ordførerens politiske ståsted</i>	41
<i>Figur 3:</i>	<i>Nasjonale regler og EU-direktivet</i>	61
<i>Figur 4:</i>	<i>SGEI og SGI</i>	76
<i>Figur 5:</i>	<i>Bruttoprodukt i % av BNP, undervisning</i>	87
<i>Figur 6:</i>	<i>Bruttoprodukt i % av BNP, helse</i>	88
<i>Figur 7:</i>	<i>Bruttoprodukt i % av BNP, sosial</i>	89
<i>Figur 8:</i>	<i>%-vis årlig vekst i konsum, utdanning</i>	90
<i>Figur 9:</i>	<i>%-vis årlig vekst i konsum, helse</i>	90
<i>Figur10:</i>	<i>%-vis årlig vekst i konsum, sosial</i>	91
<i>Figur11:</i>	<i>%-vis vekst i årsverk – utdanning</i>	91
<i>Figur12:</i>	<i>%-vis vekst i årsverk, helse</i>	92
<i>Figur13:</i>	<i>%-vis vekst i årsverk, sosial</i>	92
<i>Figur14:</i>	<i>%-vis andel årsverk, utdanning</i>	93
<i>Figur15:</i>	<i>%-vis andel årsverk, helse</i>	93
<i>Figur16:</i>	<i>%-vis andel årsverk, sosial</i>	93
<i>Figur17:</i>	<i>%-vis andel av bruttoprodukt, utdanning</i>	94
<i>Figur18:</i>	<i>%-vis andel av bruttoprodukt, helse</i>	94
<i>Figur19:</i>	<i>%-vis andel av bruttoprodukt, sosial</i>	95
<i>Figur20:</i>	<i>%-vekst i bruttoprodukt, utdanning</i>	95
<i>Figur21:</i>	<i>%-vis vekst i bruttoprodukt, helse</i>	96
<i>Figur22:</i>	<i>%-vis vekst i bruttoprodukt, sosial</i>	96
<i>Figur23:</i>	<i>Forskjeller i regjeringsplattformer</i>	119
<i>Figur24:</i>	<i>Hvor bør skillet gå?</i>	146
<i>Tabell 1:</i>	<i>Utvikling i antall diakonale institusjoner og antall plasser</i>	32
<i>Tabell 2:</i>	<i>Utvikling av betalt arbeid i frivillige organisasjoner</i>	35
<i>Tabell 3:</i>	<i>Oversikt over aktuelt lovverk</i>	60
<i>Tabell 4:</i>	<i>Totalt antall konkurser ideelle og kommersielle</i>	86

FORORD

Spiren til valg av tema kom da jeg i forelesning om forvaltningsøkonomi, oppdaget en grafisk fremstilling som viste økonomisk utvikling i de tre sektorene i Norge (kommersiell, offentlig og ideell sektor). Grafen viste en svært lav vekst for ideell sektor kontra de øvrige to sektorene. Dette gjorde meg nysgjerrig, og førte til at jeg gjorde nærmere undersøkelser. Jeg ble svært overrasket underveis over hvilke funn jeg gjorde i dette svært samfunnsaktuelle temaet. Jeg føler meg ydmyk over at det er et stort og svært samfunnsaktuelt tema jeg har begitt meg inn på, med komplisert juridisk og politisk stoff.

Avhandlingens resultater hadde ikke fremkommet uten bistand fra mange andre fagpersoner som har vært villige til å dele av sin kunnskap. Takk til Statistisk Sentralbyrå som har levert grunnlagstall, til hovedorganisasjonen Virke som har hatt førstehåndskjennskap ut fra sine mange ideelle medlemmer, og som har hjulpet meg med juridisk forståelse av konkurranse-reglene. Takk til foredragsholder samt jurist i Oslo kommune for velvillig deling av informasjon, til direktør i Selveje Danmark for svært viktig informasjon om danske forhold, til konkurransepolitisk avdeling for viktig bistand, og til direktør i Phoenix Haga for informasjon om deres vanskelige situasjon. Takk til advokat som i siste liten sa seg villig til å ta et overblikk over det juridiske stoffet. Takk til bibliotekarer og til kollega på jobben som holder på med doktorgradsarbeid for mange gode råd og nyttig tips. Takk også til min kjære ektefelle som har styrt det meste i «heimen», mens jeg har vært i studieboblen.

Til slutt en helt spesiell takk til min veileder professor Bjarne Jensen, som har utvist en gløddende interesse for denne problemstillingen, og som har hatt klokketro på meg i prosessen. Han har bistått med interessante innspill og høy faglig innsikt. Selv om dette har vært svært arbeidskrevende, har det vært en skapende og særs inspirerende prosess, og gitt meg en dybdekompetanse om ideelle organisasjoner relatert til vårt konkurransepregede samfunn. I løpet av studiet har jeg bl.a. fått økt samfunnsforståelse, og jeg har blitt et mer politisk menneske. Takk til Høgskolen i Hedmark for et særs interessant og inspirerende studie i samarbeid med Universitetet i Karlstad.

SAMMENDRAG

Hensikten med avhandlingen var å utrede konsekvenser og mulighetsrom for ideell sektor som følge av konkurranseutsetting av offentlige velferdstjenester. Det ble utviklet fire hypoteser knyttet til forskningsspørsmålet. I avhandlingen analyseres tre sektorer: ideell – offentlig – kommersiell, for i komparativ sammenheng å belyse ideelles økonomiske utvikling innenfor helse, sosial og utdanning i Norge. Det ble benyttet metodetriangulering som tilnærming.

Hovedfunn i min empiri er at konkurranseutsetting av offentlige velferdstjenester synes å medvirke til betydelig reduksjon av ideell sektor innenfor helse- og sosialområdet. Innenfor utdanningsområdet har ideelle styrket sin posisjon, men veksten i de senere år er også høy hos kommersielle. Det fremgår synkende andeler for ideelle, sammenliknet med kommersielle organisasjoner og offentlig forvaltning innenfor alle økonomiske variabler på helse- og sosialfeltet. Etter at konkurranseutsettingen har skutt fart, har kommersielle styrket sin posisjon.

Avhandlingen har også fokusert på mulighetsrom i EØS-konkurransereglene, og det fremgår at mulighetsrommene ikke blir brukt til fulle når det gjelder ideelle organisasjoner. Juridiske forhold kan være til hinder for fleksible og gode anskaffelsesløsninger. I avhandlingen omtales flere mulighetsrom, bl.a. forslag om en ny todelt inndeling som skiller ikke-kommersielle og kommersielle aktører. Med bakgrunn i danske forhold foreslås det å innlemme ideelle organisasjoner i begrepet «utvidet egenregi». Samarbeidsavtalen mellom regjering og ideelle interesseorganisasjoner bør reforhandles bl.a. med sikte på at det offentlige tar ansvar for pensjonsforpliktelser, inngå et tettere samarbeid med det offentlige, samt innlemming av alle ideelle organisasjoner innenfor velferdsfeltet i samarbeidsavtalen. Den nye situasjonen som har oppstått i februar 2014 med at «unntaket» for ideelle må opphøre på grunn av EU's nye anskaffelsesdirektiv, kan gi store samfunnsmessige konsekvenser.

Politikeres ståsted i forhold til markedstenkning og konkurransefokus, er svært viktig med tanke på fremtidige konsekvenser. Det er foretatt analyser av forskjellige politiske program, artikler og uttalelser. Det er grunnlag for å rope et varsko om at likestilling av kommersielle og ideelle i konkurranser, kan føre til en ytterligere reduksjon av ideell sektor innenfor velferdsfeltet. Det bør også rettes søkelys på hva en oppmykning av privatskoleloven kan føre til hvis flere kommersielle kommer inn på utdanningsfeltet.

Jeg håper at min avhandling kan være et innspill til flere utviklende diskusjoner, at den bidrar til større bevissthet rundt ideelles fremtidige samfunnsrolle, og at det arbeides videre med å sikre ideelle organisasjoner en fremtidig sentral plass i vårt samfunn.

SUMMARY

Effects of competition for nonprofit organizations

The purpose of this study was to explore the consequences and opportunities that occur for the nonprofit sector, due to the fact that the government exposes the welfare services for competition. It was developed four hypotheses related to this research. Through the thesis, three sectors are analyzed: nonprofit sector, public sector and commercial sector. These sectors are in a comparative context illuminated to search for the nonprofit sectors economic development within health, social services and education in Norway. I used mixed methods (triangulation) as an expedient approach.

The main findings of my empirical data, is that competition within the welfare services had adverse effects on the nonprofit sector. It leads to a significant reduction within health- and social services. Within the field of education, however, the nonprofits have enhanced their position. Within health- and social services, my findings show that the nonprofit sector is reducing their share, compared to the commercials and public sector in all the economic variables.

I also focused on the opportunities one may find within the rules of competition. It appears that the opportunities are not being used to the full terms for the nonprofit sector. The legal situation is also preventing flexible and good procurement solutions. Several opportunities and solutions are being discussed in this thesis, including a proposal that includes a new dichotomy that separates non-commercial and commercial operators. Based on Danish conditions, I suggest that nonprofit organizations ought to be incorporated into the concept of “in-house-rules”. The cooperation agreement between the government and the nonprofit interest organizations, should be renegotiated to aim that all nonprofits within the welfare services should be a part in the cooperation agreement. Due to the EU’s new procurement directive, enacted in February 2014, the exception for the nonprofit sector must cease. This new directive can have major social consequences.

The politicians opinions and attitudes relative to market- and competitive focus, is very important in terms of future consequences. I have conducted an analysis of government platforms and other political programs, including policy statements and political documents. It seems that there are good reasons “to shout out a warning” that an equal treatment between commercial and nonprofits in competitions, may lead to a further reduction of the nonprofit sector within the field of health- and social services. Our new and current government, suggests a softening of our laws that regulate the private schools in Norway. It is important to

consider what the consequences might be if the commercials come out strong in this field. I hope that this thesis can be an input to several discussions, and that it contributes to greater awareness of nonprofit sectors future role in our society. It is important to continue pursuing a development to secure the nonprofit organizations a central role in our future society in close collaboration with government agencies.

1. INNLEDNING:

1.1 Presentasjon av tema

Konkurranseelementet i EØS-avtalen har ulike konsekvenser for ideelle organisasjoner. Det har vært stor politisk aktivitet og ideelle og deres interesseorganisasjoner har engasjert seg i saken om at ideelle ser ut til å tape anbudsrunder i konkurranse med kommersielle.

Det er skrevet mange artikler om konkurranseutsetting av offentlige velferdstjenester relatert til ideelle organisasjoner. Mange hevder at ideelle taper konkurransene og at flere har måttet nedlegge viktige tjenestetilbud og redusere tjenestenes omfang. Asbjørn Sagstad i Kirkens Sosialtjeneste har i artikkel i Fontene den 15.02.13 uttalt seg om dette (Joswig, 2013).

Det stilles spørsmål ved om vi i Norge tolker konkurransereglene strengt, eller om vi har valgt å legge oss på en streng linje. Det er også nevnt i stortingsmelding nr. 29 – Morgendagens omsorg, at rammevilkårene for de ideelle organisasjonene har endret seg. Avtale- og samarbeidsformer mellom ideelle tjenesteleverandører og offentlige oppdragsgivere, har blitt endret. Tidligere var de langsiktige samarbeidspartnere med direkte fremforhandlede driftsavtaler, men nå er ideelles tjenesteleveranser underlagt lov om offentlige anskaffelser (Helse- og Omsorgsdepartementet, 2012-2013). I stortingsmeldingen fremgår også at ideelle opplever det som utfordrende å bli sidestilt med kommersielle markedsaktører. Ideelle kan ikke på samme måte som kommersielle hente ut overskudd fra driften. Det nevnes også at de ideelle av historiske årsaker har høyere pensjonskostnader enn de kommersielle, og det er vist til hovedorganisasjonen Virkes bekymring for de ideelle innenfor helse- og sosialsektoren. Virke har uttrykt at de ideelle kan forsvinne i løpet av en 5-10 års periode hvis politikken ikke endres. I flere artikler og i rettssaker finner man igjen pensjonsforpliktelser som et problem, samt behov for forutsigbare rammer for driften i form av bl.a. tilfredsstillende lengde på avtaler med det offentlige.

Den nyeste utfordringen for ideelle har kommet i februar 2014 ved avklaring om at det nylig vedtatte anskaffelsesdirektivet i EU, betyr at norske myndigheter ikke lenger kan videreføre unntaket om å reservere konkurranser for ideelle. Dette kom som en overraskelse, da man tidligere trodde at unntaket kunne videreføres. Slik jeg forstår det betyr det at konkurranser må gjennomføres på lik linje mellom kommersielle og ideelle, og kan få store samfunnsmessige konsekvenser som går i disfavør av ideelle organisasjoner.

Tema for oppgaven er: **virkning av konkurranseutsetting for ideelle organisasjoner.**

I avhandlingen vil mye av stoffet beskrives, sammenliknes, tolkes og forklares ut fra denne sektorinndelingen:

Figur 1: Tredelt sektorinndeling



13

I mange sammenhenger skiller man kun på offentlig eller privat sektor. Den tredje sektoren uteglemmes ofte, og jeg kommer tilbake til at ideell sektor ofte faller mellom to stoler.

1.2 Presentasjon av problemstilling, hypoteser og avgrensning

Det finnes ulike former av forskningsspørsmål og mitt forskningsspørsmål er en blanding av det deskriptive, avklarende og forklarende. Masteren beskriver juridiske og politiske forhold, og undersøker hvordan økonomisk utvikling for ideelle organisasjoner har vært i komparativ sammenheng. Masteren forklarer også ved hjelp av NPM¹, årsaker til de oppståtte konsekvensene. Avhandlingen avklarer også flere mulighetsrom (bl.a. juridiske og politiske).

1.2.1 Problemstilling:

Konsekvenser og mulighetsrom for ideell sektor som følge av konkurranseutsetting av offentlige velferdstjenester.

1.2.2 Avhandlingens hypoteser:

- A. Aktiviteten i ideell sektor reduseres som følge av at det offentlige konkurranseutsetter velferdstjenester.
- B. Norske myndigheter benytter ikke det juridiske mulighetsrommet i EØS-reglene godt nok i forhold til ideelle organisasjoner.
- C. Utvidelse av den norske tolkningen av egenregibegrepet til å omfatte ideelle organisasjoner, vil gi rom for større aktivitet i ideell sektor.
- D. Ny regjerings konkurransepolitikk kan medføre mer bruk av konkurranse i offentlige velferdstjenester. Dette kan føre til at ideelle organisasjoner må redusere eller nedlegge tjenester i denne sektoren.

¹ New Public Management

Disse hypotesene blir enten understøttet eller forkastet etter at resultatene i kap. 3, 5, 6, 7 og 8 er presentert.

1.2.3 Avgrensning av oppgave

Helse-, utdanning og sosialsektoren er de områdene hvor ideelle organisasjoner yter tjenester i størst omfang, og disse tre sektorene undersøkes i denne avhandlingen. De ideelle organisasjoner knyttes ofte tett opp mot frivillighetsarbeid og frivillige organisasjoner. Det er ideelle organisasjoners lønnede arbeid som jeg hovedsakelig konsentrerer meg om. Det er tidsrommet for de ti foregående år som vil være mye i fokus, men i flere av de tallmessige materialene er det hensiktsmessig å se utviklingslinjen lenger tilbake i tid (fra 1970). Det er i hovedsak forhold fra Norge som blir presentert, men med noen skråblikk til utlandet på utvalgte temaer.

1.3 Forskerens ståsted

Mitt arbeidsforhold har over mange år vært i Stiftelsen Signo. Stiftelsen Signo er en ideell diakonal stiftelse med over tusen ansatte og ni organisasjoner geografisk plassert i Oslo, Bergen, Trondheim og Vestfold. Stiftelsens målgruppe er hørselshemmede med ulike funksjonshemminger og døvblinde. Signo har lange tradisjoner fra pionervirksomhet, og fra starten av var det Norges første døvprest, Conrad Svendsen, som tok seg av “de forsømte døvstumme”. Han fant hørselshemmede mennesker som levde under uverdige forhold, og startet med konfirmantutdanning i 1898.

I dag er Stiftelsen Signo ledende på sitt fagfelt. Virksomhetene og tjenestene er profesjonelt drevet, og man jobber kontinuerlig og utrettelig for å gi et best mulig tilbud til sin målgruppe. Signo er en strategisk og god samarbeidspartner som gir tjenester innenfor de offentlige velferdstjenesteområdene. Stiftelsens visjon er “Grenseløs tro på menneskets muligheter”, og dette gjenspeiler også de sterke verdiene som ligger i bunnen for driften. I dag gir Signo et tilbud til 787 døve og 177 døvblinde personer. Signos styrke er bl.a. spesialkompetanse i kombinasjonen av “døvhets og andre funksjonshemminger”. Tegnspråk samt alternativ og supplerende kommunikasjon, er viktige kommunikasjonsformer. Signo er også aktivt med i bistandsarbeid i andre land, og det drives både forskning og prosjektbaserte utviklingsarbeider innenfor dette spesielle fagfeltet.

På innsamlede midler har Signo bygget den eneste sansekirken i verden, basert på behovet til døvblinde. Kirken er bygget i Andebu i Vestfold og var ferdig i 2012 etter over 10 års møysommelig arbeid.

Tilbudet til Signo omfatter grunn- og videregående skole, voksenopplæring, kompetansesenter med konsultativ virksomhet på oppdrag fra kommuner og fylkeskommuner, kursvirksomhet, tegnspråkopplæring, bo- og omsorgstilbud med omfattende kultur- og fritidstilbud, arbeidstilbud, regionsenter for døvblinde, samt sykehjem. Det er et helhetlig og betydelig tilbud til en marginal målgruppe. Tjenestene er i hovedsak offentlig finansiert.

Jeg jobber som administrasjonssjef ved Signo skole- og kompetansesenter. Dette er fellesnavn for to av virksomhetene i Stiftelsen Signo. I 2012 ble det tidligere Signo kompetansesenter delt i to virksomheter, som følge av Meld. St. 18 (2010-2011) – Læring og fellesskap. Statped² skulle i denne forbindelse omorganiseres til å bli et regionalisert tilbud, og Signos virksomhet - som et landsdekkende tilbud - passet ikke lenger inn i regionaliseringstanken. Skoledelen måtte derfor opprettes som privatskole, og kompetansesenteret skulle ikke lenger være en del av Statped. Tidligere var Signo kompetansesenter en tett samarbeidspartner, og var en «likeverdig del av Statped». Man har over lengre tid hatt forhandlinger for å inngå ny 5-årig kontrakt for kompetansesenteret. Udir³ meldte i starten av forhandlingene at kompetansesentertjenestene måtte ut på anbud, men dette ble senere reversert. Vi fikk ikke informasjon om bakgrunnen for dette, men vi er kjent med at det ikke er andre private eller ideelle organisasjoner som leverer tjenester til denne målgruppen. Det har ikke vært aktuelt å konkurransesette de statlige tjenestene. Forhandlingene har vært krevende, og etter henvendelse til kunnskapsminister i Solbergregjeringen, kom det nye politiske signaler til forhandlingsdelegasjonen i staten, og avtalen har kommet i havn.

Det er fra nåværende arbeidsplass jeg har mange av mine erfaringer fra arbeidslivet, og jeg har derfor kjennskap til hvordan det er å tilhøre en ideell organisasjon i dagens Norge innenfor utdanningssektoren. Jeg har lang erfaring i samarbeid med Statped og kjenner deres styrings- og rapporteringsverktøyer. Tidligere i min arbeidskarriere har jeg også erfaring fra administrativ stilling i kommune og fra privat næringsliv, og min utdannings- og erfaringsbakgrunn er sammensatt innenfor økonomi-, personal- og ledelsesfeltet.

1.4 Mål og ståsted for avhandlingen

Mitt mål med denne avhandlingen er å bidra til å sette lys på reelle konsekvenser for ideelle organisasjoner som følge av dagens praksis i Norge. Målsettingen er også å finne mulighetsrom i bl.a. nåværende lovverk, samt politiske intensjoner og andre handlinger som berører

² Statlig spesialpedagogisk støttesystem

³ Utdanningsdirektoratet

ideelle organisasjoner. Denne avhandlingen blir i stor grad betraktet fra de ideelle organisasjoners ståsted, men jeg skal også belyse viktige temaer som omhandler forhold rundt offentlig forvaltning og kommersiell virksomhet.

1.5 Oppgavens oppbygging

Avhandlingens oppbygging viser i kap. 1 bakgrunnen for valg av tema, presentasjon av problemstilling, mitt ståsted som forsker og min erfaring fra ideell organisasjon. I pkt. 1.6 vises hypoteser og hovedkonklusjoner i oppgaven, slik at leseren tidlig i avhandlingen får et innblikk i dette. Sentrale begreper, teorier og andre forskeres arbeid blir belyst i kap. 2 og 3. Metode og vitenskapelig tilnærming er beskrevet i kap. 4. For å belyse problemstillingen var det viktig å få med den juridiske delen som omhandler bl.a. mulighetsrom og begrensninger innenfor EØS-konkurranseregler, jfr. kap. 5. I kap. 6 fremkommer en forholdsvis omfattende analyse som viser bearbejdede tall fra Statistisk Sentralbyrå, betraktninger rundt ideelles rolle i samfunnet, beskrivelse og drøfting av samarbeidsavtalen mellom forrige regjering og ideelle interesseorganisasjoner, samt forklaring av pensjonsutfordringer og risikooverføring. I kap. 7 fremkommer analyse av politiske regjeringsplattformer, politiske partiprogram og diverse artikler som viser politiske holdninger og ståsted. I kap. 8 har jeg sett på den juridiske delen rundt egenregi, samt drøftet muligheter til annerledes tenkning i Norge. Kap. 9 viser en sammenfattende drøfting av avhandlingen, og avslutningsvis i kap. 10 fremkommer oppsummering og anbefalinger.

1.6 Hovedkonklusjoner

HYPOTESER:	HOVEDKONKLUSJONER:
<p>A) Aktiviteten i ideell sektor reduseres som følge av at det offentlige konkurranseutset-ter velferdstjenester</p>	<p>Hypotesen er understøttet innenfor <u>helse- og velferdsfeltet</u>. I kapittel 6 fremgår komparative tall og analyser som viser at ideell sektors andeler synker betraktelig innenfor helse- og sosial. De kommersielles vekst har vært høyest det siste tiåret, samtidig med at konkurranseutsettingen i det offentlige har økt.</p> <p>Imidlertid kan hypotesen - ut fra dagens situasjon - forkastes på <u>utdanningsfeltet</u>. Tallene viser en styrking av ideelle, sannsynligvis pga nedbygging av offentlige grendeskoler. Imidlertid har kommersielle hatt en styrket vekst de senere år samtidig med at konkurranseutsettingen har økt. En sannsynlig oppmykning av privatskoleloven kan føre til større konkurranse i utdanningsfeltet, og føre til samme konsekvenser for ideelle som innenfor helse- og sosialfeltet.</p>

<p>B) Norske myndigheter benytter ikke det juridiske mulighetsrommet i EØS-reglene godt nok i forhold til ideelle organisasjoner</p>	<p>Hypotesen er understøttet. Ved nærmere studier av konkurranseregler, informasjon fra flere jurister samt via studier av artikler, mener jeg å ha påvist at norske myndigheter ikke benytter det mulighetsrommet som ligger i EØS-avtalen og i konkurransereglene. De norske myndighetene har valgt å legge seg på en restriktiv linje i de nasjonale konkurransereglene. En desentralisert ordning, har gitt stor valgfrihet for offentlige oppdragsgivere i anskaffelsesprosessen. Det betyr at det er valgfritt å bruke «unntaket» for ideelle organisasjoner innenfor helse- og sosial, jfr. FOA § 2-1 (3).</p> <p>Med begrunnelse i de nye anskaffelsesreglene i EU, mener regjeringen at «unntaket» for ideelle må oppheves senest den 01.01.2016. Det betyr i så fall konkurranse på lik linje med kommersielle, og kan bety reduksjon eller ytterligere nedleggelse av ideelle aktørers tjenester.</p> <p>Innkjøpsfaget blir ofte fortrent av prosessrettslig fokus, og vanskeliggjør gode offentlige anskaffelser.</p> <p>Det er drøftet at politikere blir handlingslammet i møte med juridiske forhold knyttet til konkurransereglene.</p>
<p>C) Utvidelse av den norske tolkningen av egenregibegrepet til også å omfatte ideelle organisasjoner, vil gi rom for større aktivitet i ideell sektor</p>	<p>Hypotesen er understøttet. I henhold til informasjon fra danske forhold, kan det være grunnlag for å revurdere den norske tolkningen av utvidet egenregi. Å innlemme ideelle organisasjoner inn i begrepet utvidet egenregi, vil stanse nedbyggingen og sannsynligvis styrke ideell sektor. Det tas imidlertid forbehold om at dette ikke er en fullstendig redegjørelse av danske forhold, men kun et innblikk for å avdekke at andre land har andre løsninger.</p>
<p>D) Ny regjerings konkurransepolitikk kan medføre mer bruk av konkurranse i offentlige velferdstjenester. Dette kan føre til at ideelle organisasjoner må redusere eller nedlegge tjenester i denne sektoren.</p>	<p>Hypotesen er nærmere belyst. Ut fra analyse av regjeringsplattformer, partiprogram og diverse artikler, er det grunnlag for å hevde at ny regjerings konkurransepolitikk kan føre til en ytterligere reduksjon av ideell sektor. Regjeringen fremstår så langt som uklar når det gjelder å ta tydelig stilling til ideelle organisasjoner i forhold til konkurranse med kommersielle. Regjeringen har i februar 2014 tatt standpunkt til at «unntaket» i forskrift for offentlige anskaffelser for ideelle skal bortfalle, se hypotese B. Det blir avgjørende hvordan regjeringen håndterer dette problemet videre. Det er grunn til å varsle mulige store samfunnsmessige endringer som kan gå i disfavør av ideelle organisasjoner.</p>

I kap. 10 finner man mer utførlig informasjon om hovedkonklusjonene.

2. SENTRALE TEORIER, BEGREPER OG OPERASJONALISERING

Å operasjonalisere angir hvordan vi måler det vi har til hensikt å måle. De operasjonaliseringer som velges vil få stor betydning for hvilke resultater man kommer fram til, og hvor sikre resultatene kan bli (Esaiasson et al, 2012). Dette kapitlet gir innblikk i sentral teori rundt min avhandling, samt begreper og variabler som har vært viktige i min empiri.

2.1 New Public Management (NPM)

Her omtales kun generell teori rundt New Public Management (NPM), som senere i avhandlingen vil knyttes til mitt eget stoff med særlig vekt på konkurranseaspektet. NPM er et samlebegrep som beskriver en markedsfokustert reformbølge. Reformbølgen er svært utbredt i mange land, og i boken «Det kommunale laboratorium» refereres det også til Lundquist (1998:137) som omtaler trenden som “økonomismens framvekst og dominans i offentlig sektor” (Rose, 2005, p. 26). NPM’s fokus på økonomiverdiene, har blitt et avgjørende brytningspunkt for styringen av offentlig sektor, og Lundquist frykter at viktige demokratiske verdier blir neglisjert. Han mener at inspirasjonen til økonomismens fremgang er hentet fra den private sektoren, og at det ikke er samfunnsforskere som har stått bak reformvirksomheten, men heller praktikere og konsulenter fra privat sektor (Lundquist, 1998).

Morten Øgård har i boken “Det kommunale laboratorium” skrevet om NPM, og om markedsmodellens flere intellektuelle røtter. “Public choice” teori har bl.a. røtter i liberal demokratisk teori og velferdsteori, og bygger på et individorientert tenkesett og individenes egeninteresse. Øgård skriver også om ideen om generic management. Dette bygger på en forestilling om at “forvaltning er en særegen type virksomhet uavhengig av *hva* som forvaltes” og her vises til Pollitt 1990, Peters 1996, Ferlie mfl 1996 (Rose, 2005, p. 27). Denne oppfatningen begrunnes i at forskjellene mellom privat og offentlig sektor egentlig ikke er så store som man tidligere har tenkt. Det har ført til at det i mange land stilles spørsmål ved hva som er en god oppgave- og arbeidsdeling mellom det offentlige og det private, samtidig som man har fått økt fokus på om det offentlige har tilfredsstillende effektivitet (Busch, Johnsen, & Vanebo, 2009). Konkurranseutsetting og privatisering har blitt virkemidler for å flytte grenser mellom offentlig og privat drift, og man har som formål å redusere offentlig ressursbruk og heve effektiviteten (Busch et al., 2009).

NPM har blitt et samlekonsept for å beskrive alle omstillings- og fornyelsesarbeider som har skjedd i offentlig sektor. Man har flere kjennetegn ved NPM, og disse er delt opp i tre bolker:

1. Tro på ledelse:

profesjonaliserte ledere, fokus på effektivitet, bruk av desentralisering og delegering, produktivitetskrav, ledere måles ut i fra resultatkrav.

2. Mer bruk av indirekte kontroll enn av direkte autoritet:

Prestasjonsbaserte belønningssystemer, fokus på kvalitet og kvalitetssikring, delegering av ansvar og myndighet, mål- og resultatstyring, privatisering og fristilling av offentlig virksomhet, vektlegging av marked og kontrakter, konkurranseeksponering, benchmarking mv

3. Bruker/borger fokusering:

Borger-/brukerundersøkelser, brukervalg og valgfrihet, voucher/penger følger bruker, elektronisk service, folkeavstemminger mv. (Rose, 2005)

Kritikken av NPM har vært massiv fra forskerhold. Den omtaler en overfokusering på marked og økonomi i stedet for kvalitet og tjenester, en svekket rolle for politikere og demokratiet, og at det ukritisk blir benyttet terminologi, styringssystemer, ledelsestankegang og forretningslogikk fra privat næringsliv inn i det offentlige (Lie, 2007). I boken til Baldersheim & Rose fremkommer bl.a. at «markedet blir satt over politikk og administrasjon» (Rose, 2005). Dette kommer jeg også tilbake til i løpet av min avhandling. Når tilhengerne av NPM tror på at konkurranse skaper bedre kostnadseffektivitet gjennom økt fokus på endring, mener motstanderne at NPM-konseptet fullstendig overser at offentlig forvaltning ikke kun er bygd opp omkring effektivitetsmål, men at det er andre forhold som rettssikkerhet, likhet og legitimitet som også er sentralt i det offentlige. I privat næringsliv er det vanlig å måle effektivitet og produksjon, men det hevdes at det er mange forhold i det offentlige som ikke er målbare. Motstanderne sier at det er en myte at man i det offentlige er så mye mindre effektive enn i privat næringsliv. De mener at et stadig jag på pris og effektivitet vil bety lavere kvalitet på tjenester, og at NPM-reformen er en følge av en stadig voksende konsulentbransje som tar seg godt betalt for å selge tjenester og modeller inn i det offentlige. De ser på dette som et mote-fenomen (Rose, 2005).

Bjarne Jensen (professor ved Høgskolen i Hedmark) skriver i sin rapport om offentlig eller privat utbygging av velferdstjenester (kortversjonen), at man i den statsvitenskapelige litteraturen om NPM definerer denne ideologien svært vidt. Han mener at man også har lagt inn forhold som man i lang tid før NPM-ideologien kom, har benyttet for å styre og utvikle det offentlige godt (Jensen, 2013). Dette kan eks.vis dreie seg om profesjonell ledelse, kostnads-kontroll, målstyring, benchmarking, desentralisering, delegering og aktivitets- og effektivitetsmålinger. Jensen mener at de nye forholdene som er knyttet til NPM-ideologien er:

Konkurranseutsetting av hele virksomhetsområder; herunder OPS⁴
Kundevalgmodeller
Oppsplitting av offentlig virksomhet i foretak/AS-er styrt etter bedriftsøkonomiske prinsipper
Ukritisk bruk av resultatindikatorer i styring av offentlig virksomhet
Innføring av forretningsregnskap i offentlig virksomhet
Privatisering av offentlig virksomhet
(Jensen, 2013, p. 5)

Jensen forklarer **privatisering av offentlig virksomhet** med at man avviker eget offentlig tilbud og i stedet blir tilbudet løst via markedet. Det betyr at virksomheten finansieres via salg i markedet. Prisene og størrelsen av produksjonen blir avgjort i markedet i stedet for av de folkevalgte. Eksempel på offentlig virksomhet som har blitt privatisert i Norge, er elektrisitetsforsyningen. De øvrige punktene i listen til Jensen innebærer imidlertid at det offentlige beholder ansvaret og finansieringen av virksomheten, men at man overlater til markedsstyrte aktører (eller aktører som styres via bedriftsøkonomiske prinsipper) gjennomføring og drift av virksomheten. Ifølge Jensen betyr dette at bedriften styrer etter hva som tjener sin egen økonomi, og man tar ikke hensyn til andre utenforliggende forhold som eks.vis samfunnsmessige virkninger av egen drift (Jensen, 2013).

Jeg er enig med Jensen i at definisjonen av NPM har blitt for omfattende, da det ser ut som om det offentlige ikke tidligere har tenkt effektivitet, god ressursutnyttelse, videreutvikling og god ledelse. Dette er etter min mening å overvurdere NPM-prinsippenes innhold og muligheter. Min oppfatning er at NPM-reformen også har grobunn i Rational choice-theory, som har tro på at mennesker handler rasjonelt til enhver tid, samt reflekterer en egennyttig holdning. Instrumentell rasjonalitet innebærer at man søker etter den mest kostnadseffektive måten å oppnå et bestemt mål, uten å reflektere over verdigheten til formålet.

2.2 Bestiller-utfører-modellen

Når man omtaler konkurranseaspektet i NPM, er det også naturlig å ta med noe om **bestiller-utfører-modellen**. Kort fortalt omhandler dette at det offentlige oppretter en egen bestiller-funksjon, som får i oppdrag å kjøpe og bestille de varer og tjenester som offentlige virksomheter selv skal benytte eller stiller til disposisjon for borgerne (Busch et al., 2009).

Man kan skille mellom 3 modeller:

1. Det offentlige bestiller varer/tjenester fra private leverandører uten at offentlige leverandører er med i konkurransen
2. Offentlige utøvere konkurranseutsettes – de konkurrerer med private tilbydere
3. Interne leverandører i det offentlige får bestillingen uten noen form for konkurranse.

⁴ OPS betyr offentlig og privat samarbeid

Som del av konkurranseutsetting skal man også velge type kontrakt. Prinsipielt skilles mellom tre former (Busch et al., 2009):

1. **Markedskontrakter**, som representerer kjøp- og salgsforhold på et marked, hvor den viktigste styringsformen er prisen.
2. **Relasjonskontrakter**, hvor tillit er en viktig styringsmekanisme, og som oppstår når det er vanskelig å spesifisere innholdet i kontrakten pga kompleksitet og usikkerhet.
3. **Hierarkiske former**, som man vanligvis benytter internt i bedriften. Vanligvis innebærer det at ansatte innenfor bedriftens angitte rammer må forholde seg til bedriftens ordregivende myndighet. Autoritet er den viktigste styringsmekanismen.

Når en privat virksomhet vinner en anbudskonkurranse, får vi et skifte fra en hierarkisk kontrakt over mot en markedskontrakt, eller en kombinasjon av relasjonskontrakt og markedskontrakt. Autoritet kan ikke lenger benyttes som styringsmekanisme fra det offentlige, og man kan ikke pålegge leverandøren å yte mer enn det står i kontrakten. En konsekvens blir at det legges mye arbeid i innholdet i kontrakten, og kontraktene kan bli svært detaljrike. Det er ikke mulig å få med alle eventualiteter i en kontrakt, og det betyr at kontrakter ofte blir forhandlet. Flere offentlige organisasjoner velger derfor å inngå relasjonskontrakter, som betyr at kontrakten strekker seg over lengre tidsperioder, samarbeidet blir tettere med mer innsikt fra det offentlige, og på denne bakgrunn utvikles det tillitsrelasjoner (Busch et al., 2009).

For øvrig er det ikke mange teorier som passer inn i min problemstilling, men jeg har i stedet sett på andre forskeres arbeider rundt samme tematikk, jfr. kap. 3.

2.3 Operasjonalisering:

Konsekvenser (og mulighetsrom) for ideell sektor vil i denne avhandlingen bli beskrevet ut fra følgende parametere/operasjonalisering:

- Økonomisk utvikling og nedleggelse – Ideelle organisasjoners økonomiske utvikling sammenliknet med kommersiell og offentlig virksomhet innenfor helse, sosial og utdanning.
- Pensjonsforhold
- Lengden på avtaler/kontrakter
- Risiko og risikooverføring/-deling
- De juridiske begrensningene og mulighetene i EØS-konkurransereglene
- Mulighetsrom ifm utvidet egenregi
- Politikeres ståsted og holdninger til konkurranseutsetting av ideelle organisasjoner

- I tillegg vil andre forhold berøres kort i form av blick på andre forskeres arbeid, bl.a. konsekvenser for medarbeidere (lønns- og arbeidsvilkår m.v.) som følge av konkurranseutsetting, samt konsekvenser ved at kommersielle aktører og finansielle selskaper overtar mer av velferdstjenestene.

2.4 Begreper:

Her angis noen av de viktigste begrepene i masteren:

2.4.1 Ideelle organisasjoner

I denne avhandlingen er det ideelle organisasjoner som skal undersøkes. Det finnes flere definisjoner av ideelle organisasjoner, men jeg har valgt å benytte SSB's⁵ definisjon nevnt i notat 23/2012 om "Dokumentasjon av satellittregnskapet for ideelle og frivillige organisasjoner" (Dam & Westberg, 2012). Jeg har valgt å ta bort kriteriet om frivillighet, siden jeg velger å konsentrere meg om ideelle organisasjoner som driver lønnet arbeid. I tråd med FN håndbokens definisjon tilfredsstillende ideelle organisasjoner følgende kriterier (utdrag av det viktigste innholdet):

1) Organisasjoner. Enhetene har en viss grad av organisasjonsstruktur. Organisasjonens struktur, aktiviteter og formål er varige og fremkommer av organisasjonens vedtekter.

2) Ikke-økonomisk vinning som formål og det utbetales ikke overskudd. Man driver ikke organisasjonen for å oppnå økonomisk fortjeneste, og man har ikke kommersielle målsettinger. Mulig overskudd føres inn igjen i driften, og betales derved ikke til eventuelle eiere, medlemmer, styre eller andre.

3) Institusjonelt atskilt fra staten. En ideell organisasjon er ikke en del av det offentlige, (statlige etater og organisasjoner og kommuneforvaltning), og har ikke en utøvende makt. Imidlertid kan organisasjonen hovedsakelig være finansiert gjennom offentlige midler.

4) Selvstyrt. Organisasjonen har råderett over egne aktiviteter, og det er ingen annen enhet som har effektiv kontroll over virksomheten man driver. Organisasjonen kan på eget initiativ nedlegges, endre sine vedtekter eller endre formål (Dam & Westberg, 2012, p. 7).

I den nye veilederen til reglene om offentlige anskaffelser fra desember 2013 er det ført opp noen **særtrekk ved ideelle organisasjoner og vilkår som må være oppfylt:**

- Virksomheten har ikke profitt som formål, eventuelt at overskudd utelukkende benyttes til å drifte og tilby humanistiske og sosiale tjenester til allmennheten eller spesielle grupper.

⁵ Statistisk Sentralbyrå

- Hele organisasjonen, uten økonomisk motiv, arbeider for å avhjelpe sosiale behov i samfunnet eller bestemte utsatte grupper.

Følgende momenter kan være relevant i en helhetsvurdering:

- Virksomhetens organisasjonsform
- Hvorvidt virksomheten faller inn under skatteregler som har fritak eller betydelig lempet skattebyrde for slike aktiviteter (Fornyings-, 2013b, p. 101).

Det nevnes i denne forbindelse at ideelle organisasjoner ofte er organisert som stiftelser, og at stiftelser er selveiende og ofte opprettet for å ivareta bestemte formål som ikke knyttes til maksimering av overskudd (Fornyings-, 2013b). Imidlertid er det ikke et absolutt vilkår at man er organisert som en stiftelse, men foreninger og eks.vis aksjeselskap er også mulig. Det vil være viktig at vedtektene synliggjør organisasjonens formål.

Tilleggsopplysning: Stiftelser har bl.a. mulighet til å skille ut drift og danne egne aksjeselskap, dvs en omdanning av stiftelsen. Man må i så fall søke Stiftelsestilsynet om dette. Søknaden skal være godt begrunnet, og det finnes særskilte vilkår som må oppfylles for at omdanning blir godkjent, jfr. § 46 (Nærings- og fiskeridepartementet, 2013a). I Stiftelsen - hvor jeg er tilsatt - er det opprettet 4 aksjeselskaper. Alle aksjer eies av Stiftelsen (morselskapet). Utbytte utbetales ikke, og det finnes ikke private eiere.

2.4.2 Hovedsektorer: Helse, sosial og utdanning

Som nevnt i avgrensningen er det hovedsektorene helse, sosial og utdanning som skal belyses. I nasjonalregnskapet er disse sektorene kodet med NACE kode 85, 86, 87/88, og det betyr at det er organisasjoner innenfor utdanning, helsetjenester, pleie- og omsorgstjenester som er med i undersøkelsene og sammenlikningstallene fra SSB. I koden for utdanning er tjenester innenfor grunn- og videregående utdanning, høyere utdanning og annen utdanning. I koden for helse ligger sykehus, rehabilitering, psykisk helsevern og andre helsetjenester og sykehjem. I koden for sosiale tjenester ligger barne- og ungdomsinstitusjoner, omsorgsinstitusjoner for rusmiddelmisbrukere og andre tilsvarende institusjoner, samt barnehager. Sektorene blir i løpet av oppgaven omtalt som utdanning, helse og sosial.

2.4.3 Privateide, kommersielle foretak

I avhandlingen vil det fremkomme tallmessige sammenlikninger og tekst som er rettet mot privateide, kommersielle foretak. Med dette menes foretak/organisasjoner som drives markedsrettet og med profitt i fokus.

2.4.4 Offentlig forvaltning

I henhold til artikkel av 16.04.2012, har SSB lagt ut forklaringer på begreper benyttet ifm nasjonalregnskapet. Her er offentlig forvaltning definert slik:

Dette er institusjonelle sektorer som i tillegg til å ivareta et politisk ansvar, har som oppgave å iverksette og håndheve reguleringer, produsere tjenester (hovedsakelig ikke-markedsrettet) for individuelt og kollektivt konsum, samt omfordele inntekt og formue (Statistisk Sentralbyrå, 2012a).

Den offentlige forvaltningen må imidlertid ikke forveksles med offentlig sektor. (Den offentlige sektoren omfatter i tillegg offentlige ikke-finansielle og finansielle foretak).

2.4.5 Egenregi

I henhold til kortversjon av forskningsrapport om “offentlig eller privat utbygging av velferdstjenester” er begrepet egenregi definert som “offentlig virksomhet finansieres, planlegges og styres, drives og gjennomføres av organisasjoner som er underlagt offentlig styring og kontroll”. “Kjernen i virksomheten er statens, kommunenes og fylkeskommunenes ordinære forvaltningsvirksomhet” (Jensen, 2013, p. 3). Begrepet egenregi og utvidet egenregi blir mer inngående presentert og drøftet i kap. 8.

2.4.6 Konkurranseutsetting

Ifølge Busch et al omhandler konkurranseutsetting primært at det er det offentlige som skal utsettes for konkurranse fra private bedrifter, fordi konkurransen vil kunne gi en bedre ressursutnyttelse. Konkurranseutsetting betyr at “produksjonen av en offentlig tjeneste settes ut på anbud, og at både private og offentlige organisasjoner har anledning til å delta”(Busch et al., 2009, p. 253). Konkurranseutsetting er en prosess, og det vil være et åpent spørsmål om hvem som etter at konkurranseprosessen er avsluttet, kommer til å utføre oppgaven. Det kan bli det offentlige, ideelle eller kommersielle – ut fra hvem som har deltatt i konkurransen.

2.4.7 Prioriterte og uprioriterte tjenester

Begrepene stammer fra Lov om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrift, og er nærmere beskrevet i veilederen til reglene om offentlige anskaffelser. I veilederen pkt. 4.3, står det bl.a. at forskriften skiller mellom prioriterte og uprioriterte tjenester. De prioriterte tjenestene er omfattet av EU-direktivene og skal følge del III i forskriften hvis anskaffelsen overstiger EØS-terskelverdiene. De uprioriterte tjenestene skal følge del II i forskriften, samt følge regler om tekniske spesifikasjoner og kunngjøring av konkurranseresultater i del III hvis anskaffelsen overstiger EØS-verdiene (Fornyings-, 2012e). I henhold til vedlegg 6 til forskrift om offentlige anskaffelser, er undervisning og yrkesutdanning, helse- og sosialtjenester, oppført

på listen for uprioriterte tjenester (Fornyings-, 2012a). **Skillet mellom uprioriterte og prioriterte tjenester kommer imidlertid til å opphøre, jfr. nærmere info i kapittel 5.**

2.4.8 Statsstøtte

I veilederen til EØS-avtalens regler om offentlig støtte står det at “I juridisk forstand benyttes kun begrepet offentlig støtte/statsstøtte om tiltak som faller inn under EØS-avtalen artikkel 61 (1), og som i utgangspunktet er forbudt”(Fornyings-, 2010a, p. 8). Det finnes imidlertid unntak, og disse er nærmere forklart i eget punkt i avhandlingen, jfr. pkt. 5.3.

2.4.9. Ikke-økonomiske tjenester av allmenn interesse og tjenester av allmenn økonomisk interesse

Dette og andre juridiske termer blir nærmere forklart i kapittel 5.

2.4.10 Flere begreper fra SSB og økonomiske faktorer:

I statistikkdelen (pkt. 6.3) forklares nærmere begreper som bruttonasjonalprodukt, bruttoprodukt, etc. Det er ønskelig å se på den **økonomiske utviklingen** som ideelle organisasjoner har hatt kontra kommersielle og offentlig forvaltning. I eget vedlegg ligger også forklaringer på næringskoder og sektorkoder fra SSB. I oppgaven kommer andre begreper også til å nevnes, men disse blir forklart underveis i teksten eller via fotnoter.

3. ANNEN FORSKNING PÅ OMRÅDET

I kommende presentasjon har jeg samlet andres forskningsarbeid under hovedoverskrifter relatert til min problemstilling. Stoffet omhandler forskning som viser diverse konsekvenser og omfang av konkurranseutsetting. Forskningen blir i hovedsak presentert, og noe av stoffet blir drøftet underveis i kapitlet. Deler av stoffet bringes med videre for enten å understøtte eller bidra til å forkaste mine hypoteser.

3.1 Omfang av konkurranseutsetting

Rapport fra NIBR om kommunal organisering (2012:21) viser «en kraftig økning i andel kommuner som benytter konkurranseeksponeringstiltak» fra 61% i 2008 til 82% i 2012. (De viser imidlertid til en mulig underrapportering i 2008 pga endring i spørreskjemaer). Trenden er fortsatt at det er de tekniske tjenestene som i størst grad konkurranseutsettes, og at de indvidrettede tjenestene i større grad blir gjenstand for «benchmarking»⁶. Drift- og vedlikehold av veier er den oppgaven som er mest konkurranseutsatt i kommunene, og dernest kommer barnehager (Blåka, Tjerbo, & Zeiner, 2012, p. 18).

I Fafo-rapport 2013:30 (Norske kommunepolitikeres holdning til konkurranseutsetting) nevnes at ifølge tall fra 2010 ble ca. 32 milliarder kroner (10,5% av totale driftsutgifter til kommunene) benyttet til å kjøpe tjenester fra private. Herav ble 17,5 milliarder kroner benyttet til å kjøpe tjenester fra ideelle og frivillige (Alsos, Berge, & Steen, 2013).

I samme rapport fremkommer tall om **utbredelse av konkurranseutsetting**, og at stadig flere kommuner konkurranseutsetter tjenester til private. Omfang av konkurranseutsetting er imidlertid ulikt i kommunene. Forskerne bekrefter trenden at det er de «harde» tjenestene som blir mest konkurranseutsatt. Imidlertid har de ut fra informasjon på Doffin⁷, funnet ut at det er flere av de **større** kommunene som også konkurranseutsetter de “myke” tjenestene. Fordi de største kommunene konkurranseutsetter de “myke” tjenestene, betyr også at omfanget av antall brukere og antall ansatte blir høyere enn når man bare tar i betraktning antall kommuner som konkurranseutsetter. Oslo, Bergen og Stavanger bruker eks.vis mellom 24-28% av budsjettet til kjøp av private innenfor pleie og omsorg, mens landsgjennomsnittet kun ligger på 8%. I rapporten sammenliknes også tallene fra 2004 til 2012, og man finner en vekst i konkurranseutsetting på alle tjenesteområder (unntatt vannforsyning). Selv om konkurranseutsetting er mest vanlig i større kommuner, er det et økende fenomen (Alsos et al., 2013).

⁶ Sammenlikning av data

⁷ Nasjonal (norsk) database for kunngjøringspliktige anskaffelser

Privat drift av omsorgstjenester. Gjennomgang av nyere forskning. Notat 2011:22.

Notatet er skrevet av Hanne Bogen, og finansiert av Fafo. Det trekkes frem den nyeste forskningen (frem til 2011) relatert til problemstillinger om bruk av konkurranse i offentlig sektor i pleie- og omsorgstjenester og barnevern. I notatet nevnes at konkurranseutsetting innenfor **pleie- og omsorgssektoren** foreløpig har lite omfang i Norge, og at det pr. sommeren 2011 kun finnes 15 sykehjem som er drevet av kommersielle og 79 som drives av ideelle organisasjoner, dvs henholdsvis 1,4% og vel 6% av sykehjemmene (Bogen, 2011). Det opplyses om at det ikke har vært særlig vekst de senere årene, og det forventes ikke særlig vekst i bruk av kommersielle aktører fremover.

Kommentar pleie- og omsorgssektoren: At det ikke forventes særlig vekst blant kommersielle aktører fremover og at det ikke har vært særlig vekst i pleie- og omsorgssektoren blant kommersielle, er ikke i overensstemmelse med tallene som fremkommer i kapittel 6 og i forhold til andre forskeres arbeid (jfr. For Velferdsstatens arbeid som blir presentert senere i dette kapitlet).

Bogen opplyser at det derimot innenfor **barnevernområdet** i Norge i løpet av siste 10-15 år har vært gjennomført en stor privatisering ved at det har foregått offentlig kjøp av private barnevernstjenester. I Norge var det en sterk fremvekst av private institusjoner på slutten av 90-tallet og begynnelsen av år 2000, og grunnen var at det var stor mangel på offentlige barnevernsinstitusjoner. I 2004 overtok staten det fylkeskommunale ansvaret for barnevernet, og i Norge har staten valgt å konkurranseutsette «de fleste av de barnevernstjenestene som kjøpes inn» (Bogen, 2011, pp. 39-40). Ifølge samme rapport fremgår det at i 2007 fordelte driften av barnevernsinstitusjoner seg slik⁸:

- 44% statlige
- 16% ideelle
- 31% “andre” private i hovedsak kommersielle virksomheter
- 10% kommunalt drevne (Oslo og Trondheim)⁹

3.2 Konsekvenser ifm pensjons-, lønns- og arbeidsvilkår

Arbeidsdepartementet (AD) har igangsatt en undersøkelse om ovennevnte forhold. I brev av den 03.07 2013 fra AD¹⁰ fremkommer at “ulike interesser har ført til en polarisert debatt

⁸ Tallene er hentet fra SSB's barnevernsstatistikk (Bogen, 2011)

⁹ Oslo har en annen organisering av barnevernet enn resten av landet og drifter egne institusjoner. Trondheim hadde en annen organisering frem til 2008 (Bogen, 2011)

¹⁰ Brevet er sendt til arbeidstakeres og arbeidsgiveres interesseorganisasjoner. Jeg har fått kopi av brevet av Hovedorganisasjonen Virke.

om konsekvenser av konkurranseutsetting, hvor det fremmes synspunkter om at arbeidstakerenes vilkår både blir verre og bedre etter konkurranseutsetting”. AD vil foreta en undersøkelse for å få økt kunnskap om konsekvenser av konkurranseutsetting relatert til arbeidstakerne. De vil derfor se nærmere på “endringer i pensjonsvilkår, lønn, arbeidstid, arbeidsstokk, tilknytningsformer, jobbtilfredshet og organisering ifm konkurranseutsetting av offentlige tjenester. Hovedrapport skal være ferdig i løpet av 1. halvår 2014.

LO har også utarbeidet en samfunnsrapport om konkurranseutsetting utgitt i juni 2013.

Her er forskjeller i lønns- og pensjonsforhold mellom kommersielle og offentlige bl.a. på pleie- og omsorgsområdet drøftet. Thonstad hevder at lønnsnivået i kommunal sektor gjennomgående er høyere enn hos de kommersielle, og at pensjonsordningene hos de kommunale er bedre. De ideelle organisasjonene er organisert i Virke og de har samme betingelser som hos KS, mens de kommersielle selskapene er organisert i NHO Service. Thonstad hevder at forskjellene mellom avtaleverkene (NHO, Virke og KS) er betydelige når det gjelder lavtlønnsgруппene. For høyere stillingsnivåer er lønnsnivåene mer like, utenom pensjonsbetingelsene. Det er «rimelig å anta at forskjeller i lønns- og pensjonskostnad mellom kommunal eller ideell drift og kommersiell drift ofte er i størrelsesorden 20%» (Thonstad, 2013, p. 35). Slik jeg forsto det gjelder dette først og fremst de ufaglærte gruppene. I rapporten fremgår at det er den enkelte ansatte som må «betale prisen» i form av lavere lønn, lavere pensjonsutbetalinger, bortfall av AFP og manglende uføredekning. Det vises til beregninger fra Fagforbundet som har anslått et samlet tap på pensjon for enkeltpersoner på opptil én mill.kr., og på toppen av det kommer lavere lønn (Thonstad, 2013).

FAFO har bl.a. gjennomført to studier av konkurranseutsetting i norske kommuner:

- I FAFO-rapport 2001:351 har man forsket på konsekvenser i pleie- og omsorgssektoren som følge av konkurranseutsetting. De har bl.a. belyst arbeidsforhold, trivsel og ledelsesforhold. Undersøkelsen viste ikke entydige negative konsekvenser, men den viste at “erfaringene med både arbeidsmiljø og andre spørsmål varierer fra virksomhet til virksomhet, og både bransje og arbeidsgiverpolitikk er mer utslagsgivende enn eierskap” (Moland & Bogen, 2001, p. 13)
- I FAFO-notat 2011:14 (Hermansen, 2011) fremkommer at man på nytt har sett på organisering og eierformer, og også konkurranseutsetting innenfor pleie- og omsorgsområdet. Her finner man kun mindre konsekvenser som berører lønns- og arbeidsforhold.

AKF (Anvendt Kommunal Forskning), Danmark har gjennomført en litteraturgjennomgang av “Effekter ved udlicitering af offentlige opgaver”. Et av forskningsspørsmålene går ut

på å finne ut i hvilket omfang det er dokumentert at offentlige ansatte medarbeidere etter en outsourcing tilbys samme lønn-, normerings-, arbeidsmiljømessig og øvrig ansettelsesmessige vilkår, som før outsourcingen fant sted. AKF-rapporten viser til andre internasjonale studier som mener å ha belegg for at konkurranseutsetting har en tendens til å påvirke lønns- og arbeidsvilkårene i negativ retning, og at det ofte skjer endringer i sammensetningen av arbeidsstokken. Disse forskerne har også gjennomgått flere svenske og danske studier. Ved gjennomgang av danske studier, fant de i fire av fem studier negative konsekvenser som viser til stress, generell utilfredshet i arbeidsforholdet knyttet til arbeidstempo og dårligere fysiske arbeidsforhold (Petersen, Hjelmar, Vrangbæk, & la Cour, 2011).

I Fafo-rapport 2013:24 har man forsket på **konsekvenser av konkurranseutsetting** spesielt for sykehjem og hjemmetjenester relatert til kvalitet, effektivitet og arbeidsvilkår (Gautun, Bogen, & Grødem, 2013). Det er Norsk Sykepleierforbund (NSF) som har gitt oppdraget til Fafo. Oppdraget gikk ut på å gi en oversikt over utbredelsen av konkurranseutsetting og bruk av private tilbydere i norske kommuner, se på betydningen som konkurranseutsettingen har for kvaliteten på tjenestene, ansattes lønns- og arbeidsvilkår, effektivitet og kostnader for kommunene. I rapporten finner man informasjon om at det kan være lønns- og pensjonsforskjeller særlig mellom offentlig og privat kommersiell virksomhet i Norge. Ansatte som eks.vis blir overført til privat virksomhet kan risikere dårligere pensjonsordning og lavere lønn (Gautun et al., 2013).

Fafo-notat (2011:22) om privat drift av omsorgstjenester (Bogen, 2011). Også i dette notatet fremkommer at det er varierende erfaringer med konkurranseutsetting av pleie- og omsorgstjenester. Det fremkommer også at sammenlikninger av offentlig og privat (kommersiell og ideelle) drift er vanskelige å gjennomføre. Man finner ingen klare forskjeller ut fra eierforhold, og både kostnader og kvalitet varierer fra kommune til kommune. Når det gjelder ansattes arbeidsforhold kan det være viktigere å velge arbeidsgiver og kommune. Det vises til at pensjonsforholdene kan variere mellom offentlig og privat samt at lønnsforhold kan variere. Det står også at arbeidsmengden i private virksomheter kan være større. Virksomhetsoverdragelse kan også ramme ansatte hvor bl.a. innholdet i arbeidet endres, eller at ny arbeidsgiver ikke er forpliktet til å overta ansatte fra tidligere virksomhet (Bogen, 2011).

3.3 Konsekvenser for ideelle aktører – Nedleggelse, reduksjon m.v.

Påvirkes ideelles tjenestetilbud av konkurranseutsettingen som følge av nye private kommersielle tilbydere? I Fafo-rapport 2013:24 om konsekvenser av konkurranseutsetting i sykehjem og hjemmetjenester (Gautun et al., 2013), står det at Virke organiserer mange av

de ideelle pleie- og omsorgsvirksomhetene. Virke opplyser at det i 2011 er 70 sykehjem som er drevet av ideelle og frivillige organisasjoner, men at tallet er sterkt synkende, og at det siden år 2000 er lagt ned totalt 30 sykehjem drevet av ideelle aktører. De ideelle sykehjemmene er spredt over hele landet, men de fleste befinner seg i store kommuner som Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger (Gautun et al., 2013). I rapporten skriver de at de har hatt problemer med å finne gode beskrivelser av hvordan ideelle sykehjem har blitt påvirket av konkurranseutsettingen. De baserer seg derfor på opplysninger fra intervjuene med Virke og dels fra casestudiene fra de fem kommunene. I nevnte rapport står det også at det er vanlig at kommunene gjør avtaler gjennom direktekjøp med ideelle, og at kompensasjon for lønn, pensjon og vedlikehold av bygg må avtales gjennom forhandlinger. Hvor langt den enkelte kommune strekker seg i dekning av slike kostnader er sannsynligvis forskjellig (Gautun et al., 2013).

Sammenliknende kommentar: I henhold til mitt referanseintervju med bransjedirektør i Virke Ideell (jfr. pkt. 6.5) sier hun derimot at det er stadig **færre** kommuner som gjør avtaler om direktekjøp.

I nevnte rapport står det også at «Erfaringen er at ideelle aktører taper i konkurransen om de konkurranseutsatte kommunale sykehjemmene fordi de har høyere lønns- og særlig pensjonskostnader enn de kommersielle aktørene» (Gautun et al., 2013, p. 46). De konkluderer med at de ideelle har problemer med å komme inn på det nye markedet når man konkurrerer om drift av kommunale sykehjem.

“Halvveis til Soria Moria. Ikke kommersielle velferdstjenester, politikkers blinde flekk? Rapporten er utarbeidet av ISF (Institutt for samfunnsforskning) ved Karl Henrik Sivesind. Oppdraget ble gitt av hovedorganisasjonen Virke (tidl. HSH), og de ønsket en “analyse av frivillig sektors sysselsetting innen utdanning og forskning, helse og sosiale tjenester” (Sivesind, 2008, p. 5). Dette skulle sammenliknes med den totale sysselsettingen i Norge, og sammenliknes med de skandinaviske og europeiske land. Analysen skulle også omfatte “norske politiske og institusjonelle rammevilkår i sammenliknende perspektiv” (Sivesind, 2008, p. 5). Sivesind anser Soria-Moria erklæringen ¹¹ som viktig i forhold til at den bidro til å fremme frivillighetssektorens identitet gjennom å sette “En ny og helhetlig frivillighetspolitikk” på dagsorden (Sivesind, 2008, p. 61). Målet var at frivillig sektor fortsatt skulle ha gode vilkår for å yte ikke-kommersielle tjenester i velferdssektoren.

¹¹ Plattformen for regjeringssamarbeidet mellom AP, SV og SP for perioden 2005-09

Sivesind skriver at fokuset på konkurranseutsetting har endret styringsformene i offentlig sektor, og markedsaktører har fått tilgang til nye områder. De ideelle organisasjonene har blitt en “blind flekk” i politikktutformingsprosessene. Mange av de ideelle organisasjonene opplever at de ikke har mulighet til å utvikle sterke sider eller selvstendighet, og at offentlige virksomheter i for stor grad overfører risiko til ideelle, fordi det offentlige selv har varierende behov for tjenester. For flere har det skjedd uforutsette og raske endringer i driftsavtaler og i forhandlingsopplegg. Sivesind nevner problemer i Norge med kortsiktige avtaler, og at ideelle organisasjoner blir buffere som må overta risiko når offentlige ikke trenger alle plasser innen barnevern. Avtaler har i noen tilfeller blitt sagt opp fordi det offentlige i stedet vil avholde anbudskonkurranse. I barnevernsinstitusjoner nevnes spesifikt at det har resultert i “reduksjon av antall kjøpte plasser og nedleggelse av tilbud” (Sivesind, 2008, p. 42). Konklusjonen til Sivesind er at “når det gjelder vilkårene for å yte ikke-kommersielle tjenester i Norge, har vi i beste fall bare kommet halvveis til Soria Moria” (Sivesind, 2008, p. 54). Selv om rapporten er utarbeidet i 2008, er etter min mening de fleste av forholdene like aktuelle i dag.

Kyrkja som velferdsaktør. Rapporten er utarbeidet av Diakonhjemmets Høgskole v/Olav Helge Angell, finansiert av HSH (p.t. hovedorganisasjonen Virke). Rapporten gir oversikt over diakonale institusjoner innenfor helse- og sosialsektoren. Diakonale institusjoner er avgrenset til å gjelde kirkelig forankrede, institusjonsbaserte tjenester. Angell har ved tre anledninger foretatt kartlegginger av nevnte tjenester, 1984, 1997 og 2008, og tallene benyttes i komparativ sammenheng. Angell har skaffet til veie tall ved hjelp av SSB, samt en spesialstudie av materialet til SSB fordi de i utgangspunktet ikke hadde skille på diakonale institusjoner. Noen av tallene er stipulerte, og Angell tar forbehold om at den statistiske informasjonen for de tre sammenlikningstidspunktene ikke helt er av samme kvalitet og samme type¹² (Angell, 2011).

Opplysningene som fremkommer i rapporten kan sees i sammenheng med min statistikk i kap. 6, og er med på å understøtte nedgangen i helse- og sosialsektor. I løpet av rapporten kommer Angell med flere forslag til forklaringer til nedgang i tjenestetilbudet, men konkurranseutsetting er ikke nevnt som mulig delårsak til nedgangen. Imidlertid er hans forklaringer sammen med andres forskning og min avhandling, også viktige bidrag for å se det hele bildet. Nedenfor tas med noen av hans tabeller og forklaringer. Han svarer på to forskningsspørsmål med følgende konklusjoner (Angell, 2011):

¹²Mer om datakvalitet kan leses på side 7 og 8 i hans rapport.

1. **I løpet av 25 årsperioden har det samlede tallet plasser i de diakonale institusjonene gått ned, og de har gått ned mer enn sektoren totalt sett har gjort.** Hele sektoren har gått ned bl.a. med begrunnelse i HVPU-reformen, men de diakonale aktørene har trukket seg tilbake på alle områder. Størst nedgang har man hatt innenfor somatisk helsevern, barnevern og pleie- og omsorgssektoren. Angell skriver at på disse områdene er antallet institusjonsplasser redusert med mer enn en tredjedel fra 1984-1997. Innen somatisk helsevern har omtrent det samme skjedd innenfor delsektoren, men ikke innenfor barnevern og pleie- og omsorgssektoren. Der var nedgangen for de diakonale aktørene langt større enn endringene totalt sett i delsektoren. Imidlertid har tallene innenfor barnevern hatt motsatt virkning og tallet på institusjonsplasser har øket fra perioden 1984 til 2008.
2. **Han svarer også på om profilen til den kirkelig forankrede institusjonsbaserte virksomheten har endret seg.** Det har skjedd en forskyvning i løpet av de siste 25 årene ved at rusmiddelområdet har blitt større, og pleie og omsorg blitt mindre.

Det er to faktorer som har påvirket denne endringen:

a) Aktører som tilhører den norske kirke har trukket seg tilbake fra pleie- og omsorgsinstitusjonsdrift. Angell sier at dette kan ha flere årsaker, og han antar bl.a. at det kan ha blitt mer krevende å drive slik virksomhet, flere kan ha funnet ut at egen virksomhet ikke lenger skiller seg fra andre aktører, at det ikke lenger er kirkesamfunnenes oppgave å drive slike institusjoner, eller at ressursene kan benyttes på andre måter.

b) Aktører fra andre kirkesamfunn har styrket sin posisjon innenfor institusjonsdiakonien. Bl.a. rusmiddelomsorgen har styrket sin posisjon i forhold til andre områder.

Nedenfor har jeg satt sammen to av Angells tabeller (Angells tabell 1 og 2 er slått sammen), jfr. side 9 og 10 i Angells rapport. Tabellen viser type diakonale institusjoner, antall institusjoner (forkortet VH), antall plasser ved institusjonene og %-andel for periodene.

Tabell 1 – Utvikling i antall diakonale institusjoner og antall plasser 1984-2008

Diakonale institusjoner:	1984			1997:			2008:		
	Ant. VH	Plasser:	%-andel plasser:	Ant. VH	Plasser:	%-andel plasser:	Ant. VH	Plasser:	%-andel plasser:
Somatisk helsevern 1)	24	1.796	20	13	1.182	20	14	1.163	21
Pyskisk helsevern	16	558	6	13	407	7	13	414	8
HVPU	18	1.066		-	-	-	-	-	-
Rusmiddelomsorg	57	1.703	19	63	1.338	22	53	1.440	26
Barnevern	29	291	3	19	189	3	23	182	3
Pleie og omsorg 2)	99	4.500	52	56	2.880	48	40	2.200	41
Annen omsorg	1	25	0	0	0	-	3	44	1
TOTALT	244	9.900	100	162	5.996	100	146	5.440	100

1) Tallene på plasser er stipulert for 2008. Mangler opplysninger fra to institusjoner.

2) Tallet på plasser for 1984 og 2008 er stipulerte.

3) Totaltallene når det gjelder plasser i diakonale institusjoner 1984 er avrundet. Tallet på institusjoner i 1997 er mindre enn summen av enheter i radene for delsektorer. Det kommer av at to institusjoner har både somatisk og psykiatrisk avdeling.

Pleie og omsorgssektoren: viser at antall institusjoner har sunket fra 99 og ned til 40 for perioden 1974 og frem til 2008. Tar man bort følgene av HVPU-reformen ser man allikevel at antall virksomheter har sunket. Antall heldøgns plasser har også sunket fra 4.500 til 2.200 for samme periode, og prosentandelen har sunket fra 52% til 41% fra 1984 til 2008. Dette betyr over en halvering av antall institusjoner og plasser. Dette forklares ut fra flere forhold. Det har bl.a. totalt sett i hele sektoren vært nedgang og resultert i færre institusjoner, sosialpolitiske endringer hvor kommuner satser på at eldre skal bo lengre hjemme, bygging av servicebosteder for eldre i stedet for aldershjems plasser mv. Allikevel har endringen vært drastisk for de kirkelige institusjonene. Angell har ikke forsket på dette, men det er hans inntrykk at driftsansvar for institusjoner har blitt overført til kommuner delvis etter kirkens ønsker, men kan også ha kommet etter eventuelt press fra kommunen eller etter ønsker fra eier.

Innenfor somatisk helsevern, ser man også en betydelig nedgang både med frafall av 10 virksomheter og nedleggelse av 633 plasser fra 1984 til 2008.

Rusmiddelomsorgen: Ideelle organisasjoner har styrket sin posisjon innenfor rusmiddelomsorgen i forhold til %-andel plasser fra 19% til 26% i henholdsvis 1984 til 2008, men også her viser tabellen at antall plasser har sunket fra 1.703 i 1984 til 1.440 i 2008.

Den samlede virksomheten i forhold til sektorene totalt: Angell har utarbeidet en oversikt som viser %-andel de kirkelig forankrede institusjonstjenestene har av det samlede institusjonstilbudet i Norge. Den samlede andelen for de kirkelig forankrede institusjonstjenestene har sunket fra 11% i 1984 til 8% i 2008 (Angell, 2011, p. 20). Selv om de samlede antall døgnbaserte plasser har sunket generelt sett, har det betydd en stor reduksjon i pleie- og omsorgstjenestene og i barnevernstjenestene for de kirkelig forankrede institusjonstjenestene. Angell skriver at "I løpet av 25-årsperioden har både tallet på plasser i diakonale institusjoner og samla sett gått ned når vi ser på helse- og sosialsektoren under eitt, men stort sett har institusjonsdiakonien vorte meir redusert enn sektoren som heilskap" (Angell, 2011, p. 21). Pleie og omsorg har mindre enn halvparten av plassene igjen fra 1984 til 2008, dvs gått fra 10% andel til 5% andel, og barnevern har gått fra 28% andel til 10% andel. (Barnevernsektoren er imidlertid mye mindre enn pleie og omsorgssektoren). De øvrige delsektorene har hatt liten endring i den %-vise andelen. Angell har ikke forsket nærmere på hvorfor så mange plasser og institusjoner er nedlagt, men han mener at grunnene kan være mangesidige og inneholde både økonomiske, ideologiske, mer pragmatiske grunner og ytre press som mulige forklaringsfaktorer.

Et kontrollregime i endring. Denne rapporten er utarbeidet ved Universitetet i Agder (Nordstoga & Støkken, 2008). Den omhandler de organisatoriske og ulike forvaltningsmessige endringer i den første perioden etter at forvaltningsreformen innenfor **barnevern** ble innført i 1.1.2004, og hvor det fylkeskommunale barnevernet ble overført til staten. Ifølge Nordstoga og Støkken var en viktig del av reformen å redusere bruken av institusjoner generelt, og spesielt å redusere de private. Samtidig ble det bestemt at alle avtaler mellom det statlige barnevernet og private aktører skulle inngås med basis i konkurranser.

I en tabell i Nordstoga og Støkkens sluttrapport fremgår **antall private institusjoner** som søkte om godkjenning i 2004, og hvem som pr. desember 2007 var godkjent. Her ser man at det samlet sett har blitt en betraktelig reduksjon (33%) av de private institusjonene (Nordstoga & Støkken, 2008, p. 167). I en annen tabell som viser reduksjon i **antall plasser** private kontra statlige institusjoner, fremkommer at de statlige plassene har øket fra 2004 til 2007 med ca. 7%, mens de private plassene har blitt redusert med ca. 12% (Nordstoga & Støkken, 2008, p. 169). I disse tabellene er det ikke skilt mellom ideelle og kommersielle.

Denne rapporten forklarer også at det faktisk var en villet målsetting å redusere de private plassene og antall private institusjoner.

Fra folkebevegelse til filantropi? Frivillig innsats i Norge 1997 – 2009. Rapporten er utarbeidet ved Senter for forskning på sivilsamfunn & frivillig sektor (Wollebæk & Sivesind, 2010), og er finansiert av Kulturdepartementet. Rapporten har et komparativt perspektiv og gir en oversikt over **frivillig sektors** tilstand i 2010 sammenliknet med perioden fra 1997. Det er sett på økonomiske forhold, analyser av endringer i sysselsetting og inntektskilder i sammenliknende perspektiv. Man har også kartlagt ressursgrunnlaget for sektoren med utgangspunkt i spørreundersøkelse fra 2009. I min avhandling har jeg ikke tatt med det ulønnede frivillige arbeidet. Imidlertid fremgår også sammenlikningstall på **betalte** normalårsverk og andel av BNP på velferdssektoren, som er relevante.

Noen av sammenlikningstallene kommer fra Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Prosjekt, kalt Hopkinsundersøkelsen (Salamon, Haddock, S., & Tice, 2007). Prosjektet skulle vise en fullstendig oversikt over frivillig sektor i Norge. Tallene viser endringer i betalt sysselsetting og driftskostnader. Tall er hentet fra Hopkinsundersøkelsen i 1997 og fra bl.a. satelittregnskapet til SSB for ideelle organisasjoner for 2007 (Wollebæk & Sivesind, 2010).

Årsverk: I rapporten til Wollebæk og Sivesind fremgår at det har vært en økning i årsverk fra 1997 til 2007 på 15,7% for frivillige organisasjoner innenfor velferdsfeltet (utdanning

/forskning, helse- og sosial). Dette er allikevel betydelig mindre økning enn for Norge som helhet, hvor økningen var på hele 24,7% for samme periode¹³. I deres tabell 1 (se nedenfor), fremkommer at utdanning og forsknings andel har gått ned. Nedenstående tall er et utsnitt hentet fra tabell 1 i rapporten (Wollebæk & Sivesind, 2010, p. 11). Jeg har kun tatt med summene på de øvrige kategoriene, men vist oppdelingen i velferdskategoriene.

Tabell 2 – Utvikling av betalt arbeid i frivillige organisasjoner fordelt på ECNPO-kategorier fra 1997 til 2007.

Organisasjonskategori	1997		2007	
	Fulltidsårsverk ¹⁴	%-andel	Normalårsverk ¹⁵	%-andel
Utdanning og forskning	15.536	23,5	12.833	18,3
Helse, pleie og redningsarbeid	6.192	9,3	12.372	17,7
Sosiale tjenester	15.568	23,5	17.944	25,7
Sum velferd	37.296	56,3	43.149	61,7
Sum kultur og fritid	7.995	12,1	8.218	11,7
Sum politiske, humanitære og miljø	3.019	4,6	7.525	10,8
Sum Bolig og økonomi	11.633	17,6	8.340	11,9
Sum religion og livssyn	6.241	9,4	2.718	3,9%
Sum andre	59	0,1		
ALLE ORGANISASJONSKATEGORIER	66.243	100,0	69.951	100,0

Kilder som er benyttet for 1997 (Sivesind et al 2002) og for 2007 (Brathaug & Dam, 2010). Utsnitt fra Sivesind og Wollebæks tabell nr. 1.

I rapporten nevnes at nedgangen i utdanning og forskning kan skyldes at SSB ikke har fått med andre typer utdanning (eks.vis voksenopplæring, studieforbund o.l. som de gjorde i Hopkinsundersøkelsen i 1997). Allikevel er det klart at frivillig sektor “taper terreng sett i forhold til den generelle veksten på velferdsfeltet” (Wollebæk & Sivesind, 2010, p. 12).

Min drøfting: Ut fra mine funn mener jeg det er grunnlag for å hevde at ideelles aktivitet innenfor utdanningssektoren har økt, og dette drøftes og forklares nærmere i pkt. 6.3.1. Antallet årsverk er mye høyere i Wollebæk og Sivesinds undersøkelse, sammenliknet med årsverkstallene jeg har mottatt fra SSB, og utviklingen er også noe annerledes. Dette skyldes at Wollebæk og Sivesind har gått bredere ut i sin undersøkelse med innsamling av data.

Driftskostnader (bruttoproduksjon): I rapporten er det også utarbeidet tall som viser driftskostnader (bruttoproduksjon). Tallene viser at frivillig sektor som **helhet** hadde en vekst på

¹³ Her henvises til ILO (2008) statistikk, table 2B – Total employment, by economic activity.

¹⁴ Tallene for 1997 er beregnet som utførte fulltidsårsverk på 1733 timer for alle kategorier organisasjoner.

¹⁵ I nasjonalregnskapet fra 2007 brukte SSB normalårsverk som varierer mellom næringer og tid, men som utgjør omtrent like mange eller litt flere timer pr. år i gjennomsnitt. Unntaket er undervisning i skoler der normalårsverkene er vesentlig kortere (Wollebæk & Sivesind, 2010).

55% fra 1997 til 2007¹⁶. Imidlertid økte BNP for fastlands Norge med 88% for samme perioden. Veksten i offentlig forvaltning steg med 80%. Dette betyr at den frivillige sektors andel har minsket, og driftskostnadene har gått ned fra 4,4% i 1997 til 3,6% av BNP i fastlands-Norge i 2007. Frivillig sektors andel innenfor produksjon av **Undervisning og Helse- og sosialtjenester** går ned fra 9,2% i 1997 til 8,1% i 2007 (Wollebæk & Sivesind, 2010).

Min drøfting: At andelen som helhet for velferdstjenestene går ned fremgår også av min statistikk i kap. 6. Fra 1997 til 2008 vises det at pleie- og omsorg har hatt størst reduksjon, mens det kun har vært mindre endringer og også noe vekst på noen andre områder.

3.4 Konsekvenser av de “kommersiellenes fremmarsj”

Konkurranseutsatte sykehjem i Norge: “For velferdsstaten”¹⁷ har utarbeidet et notat (1:2012) hvor de har undersøkt historikken ifm anbud og konkurranseutsetting av sykehjem i Norge i perioden 1997-2012.

I nevnte notat fremkommer tre viktige forhold (Herning, 2012):

- **De kommersielle dominerer og vinner de fleste anbudsrunderne om sykehjem :**
Av totalt 47 anbudsrunder på konkurranseutsatte sykehjem i Norge, har kommersielle vunnet hele 38 anbud. Det hevdes i heftet “Private sugerør i fellesskapets kasser”, at kommersielle selskaper tjener store penger på velferdstjenester finansiert av det offentlige, og at dette lønner seg gjennom bruk av strategiske selskapsstrukturer. “I 2010 var samtlige kommersielle aktører på det norske sykehjemsmarkedet eid av finansielle investeringselskaper med registreringer i skatteparadis” (Herning, 2012, p. 3). Her vises også til at dette hovedsakelig er risikoinvesteringselskaper (private equity-selskaper)¹⁸. De har også eksempler på at det økonomisk går ut over kommunene.
- **Tanken om at brukere fritt skal få velge blant flere aktører i et marked, vanskelig-gjøres fordi det stadig blir færre aktører på markedet.** I 33 av 38 inngåtte kontrakter med kommersielle, har det i kontraktsperioden blitt gjennomført enten salg av selskap eller omstruktureringer. Dette fører til at eierskapet stadig blir konsentrert på færre og finansielle aktører.
- **De ideelle aktørene taper i anbudskonkurranser,** og har kun vunnet 1 av de 47 totale anbudsrunderne. Der de ideelle aktørene imidlertid har en ordinær driftsavtale med kom-

¹⁶ Det er benyttet samme kilder som nevnt under punktet om årsverk.

¹⁷ “For velferdsstaten” er en interesseorganisasjon som jobber mot de økende forskjellene i samfunnet, er opptatt av en sterk offentlig sektor, og de er bl.a. imot privatisering og markedsliberalisme.

¹⁸ Fellesbetegnelse for aktive eierfond og risikokapitalinvesteringer i selskaper med potensial for høy vekst (Herning, 2012)

munene, har driften vært stabil. Herning mener at det er de høye pensjonskostnadene hos de ideelle som gjør at de taper anbudene (Herning, 2012).

Anbefaling fra “for velferdsstaten”:

Nonprofittprinsippet vil være best egnet for å “fjerne de kommersielle aktørenes sugerør i felleskassa” (Herning, 2012, p. 8). De anbefaler en liknende ordning som for privatskoler i henhold til Privatskoleloven, der bl.a. uttak av fortjeneste ikke er mulig. De anbefaler også en “rekommunalisering” av de private tjenestene, ved at kommunene tar tilbake tjenester i egen drift. Gjennomgangen av de 47 anbudskonkurransene, viste at anbudskonkurranser ikke er egnet dersom kommunen ønsker å samarbeide med ideelle/ikke-kommersielle aktører, og at man i stedet bør inngå driftsavtaler. Alternativt at det benyttes begrensede anbudsrunder for ideelle aktører.

“For velferdsstaten” har også utarbeidet hefte som orienterer om private kommersielle selskapers profittsyn, og hvordan de tjener penger på offentlige midler. Rapporten heter “**Private sugerør i fellesskapets kasser**” og er aktuell i min avhandling fordi dette er et bidrag som synliggjør hva som skjer i samfunnet som følge av konkurranseutsetting i velferdsmarkedet i Norge. Økningen av kommersiell drift vil påvirke ideelle virksomheter. De ble både overrasket og skremt over det de fant, og at det i løpet av få år har skjedd store forandringer i velferdsmarkedet i forhold til de private aktørene og de ideelle. De skriver at det var “en overraskelse å oppdage at et lite knippe velferdskonserner nå har fått en dominerende posisjon innenfor de privatiserte delene av barnevern, barnehager og sykehjem her i landet” (Herning & Bank, 2010, p. 8). Vi har alltid hatt private aktører innenfor disse delene, men omfanget og formen på disse aktørene er nå endret i løpet av en ti-års-periode (Herning & Bank, 2010).

“For velferdsstaten” mener at konkurranseutsettingen har medført tre markante endringer:

1. De kommersielle overtar en stadig større andel av markedet innenfor helse-, omsorgs- og sosialtjenestene og barnehager
2. De kommersielle tar over for ideelle aktører
3. De kommersielle aktørene endres i form av kommersielle omsorgskonsern, finansiert av store internasjonale selskaper, registrert i skatteparadiser¹⁹ m.v.

I heftet er det også beskrevet hvordan disse selskapene kan tjene penger på de offentlige tilskuddene bl.a. ved bruk av tre profittstrategier:

¹⁹ Et skatteparadis er en stat der skattene er lave eller ikke-eksisterende, og hvor man tilbys hemmelighet for eierforhold, selskapsstrukturer og ofte fiktive bostedsbevis. (Herning & Bank, 2010)

1) Strategisk selskapsstruktur 2) Skumme fløten 3) Ta betaling for ekstratjenester.

Punkt 2 handler om at kommersielle har andre lønns-, pensjons- og arbeidsvilkår og annen bemanning av tjenestene. De skummer fløten av markedet ved å konsentrere seg om å levere de mest lønnsomme tjenestene på de mest lønnsomme geografiske stedene, og leverer tjenester til kunder med god råd. “For velferdsstaten” anbefaler at når en tjeneste er underlagt lovverket om offentlige anskaffelser, bør det offentlige benytte seg av muligheten til å prioritere ideelle aktører.

Organisering og eierformer innen pleie- og omsorgssektoren: I Fafo-notat 2011:14 beskrives organisering og eierformer innenfor pleie- og omsorgssektoren i Norge. Utviklingen av kommunale og ikke-kommunale eierskap innen sektoren er interessant i min avhandling. Mange av tallene/grafene som fremkommer i rapporten er for perioden 2004-2009. Det fremkommer i figur 3.1 at andelen av ikke-kommunalt eide plasser i institusjon har vært ganske stabilt i perioden 2004-09 (Hermansen, 2011, p. 18). Det står også at en vanlig praksis i mange av kommunene har vært å inngå avtaler med ideelle aktører om driften av institusjonsplasser, og at mange av de ikke-kommunalt-eide plassene er drevet av ideelle. Statistikk fra SSB fra år 2000 viser at ca. 90% av institusjonene var i kommunens eie i år 2000, mens 7% var eid av ideelle og kun 3% var eid av kommersielle aktører (Hermansen, 2011). Disse tallene er hentet fra NOU i 2005. I rapporten har man også sett på kjøp av tjenester og varer som erstatter kommunal tjenesteproduksjon innenfor pleie- og omsorgssektoren. Det private innslaget er størst innenfor den institusjonsbaserte omsorgen, og i 2009 tilsvarte dette litt over 12% av bruttoutgiftene innenfor den institusjonsbaserte omsorgen. Imidlertid har dette kjøpet holdt seg forholdsvis stabilt i perioden 2003-2009. Innen den hjemmebaserte omsorgen har den private andelen vært langt mindre, men det bekreftes imidlertid i rapporten at det er et økende innslag av private innenfor den institusjonsbaserte omsorgen sett i forhold til en utvikling fra 2003 til 2009 fra 4% av bruttoutgiftene innenfor den hjemmebaserte omsorgen, til rundt 6% i 2009.

I Fafo-notatet skiller man mellom *nye* og *gamle* kommersielle virksomheter. De *gamle* virksomhetene er veletablerte og tradisjonelle. Privatpersoner eier vanligvis bygninger ofte utskilt i eget A/S, og driften foregår via enkeltmannsforetak eller aksjeselskap. De *nye* kommersielle selskapene leverer vanligvis inn anbud på drift av kommunalt eide institusjonsplasser, og er vanligvis datterselskaper i store internasjonale selskaper. Med henvisning til Moland, 2004 skriver de at det har vært liten vekst i de “nye kommersielle” selskapene fordi man mener at konkurranseutsettingen innenfor pleie- og omsorgssektoren er svært begrenset, og at de øko-

nomiske marginene er for små. De mener at dette gjør det vanskelig å drive ut fra en bedrifts-økonomisk tankegang om et størst mulig overskudd. De skriver at hvis man vil ha flere kommersielle på banen så må de økonomiske rammene utvides. Det vises til at kommunene har lite å hente på konkurranseutsetting fordi marginene er så små.

Min drøfting: I Fafo-notat 2011:14 fremkommer at det egentlig har skjedd lite innenfor pleie- og omsorgssektoren når det gjelder utvikling av ikke-kommunalt eierskap fram til 2009. Dette viser imidlertid kun eierskapets utvikling i forhold til antall plasser og omsorgsboliger. Imidlertid viser kjøp av varer og tjenester fra private en vekst i den hjemmebaserte omsorgen, men liten utvikling i den institusjonsbaserte omsorgen fra 2003-2009. Jeg antar at det har blitt mer vanlig at kommersielle ikke eier bygninger selv, men leverer inn anbud på drift av tjenester. Sammenliknet med Fafo-notat 2011:22 om privat drift av omsorgstjenester, fremkommer også at konkurranseutsetting innenfor pleie- og omsorgssektoren foreløpig har lite omfang i Norge (Bogen, 2011). Her er det imidlertid viktig å ha et blick til opplysninger fra «For velferdsstaten» som viser at ideelle taper anbud, og om kommersielles fremmarsj i sykehjemssektoren (Herning, 2012). Deres forskning er for perioden 2007-2012 (jfr. presentasjon av denne forskningen i pkt. 3.4). Kapittel 6 i denne avhandlingen viser også denne trenden.

Opplysningen i Fafo-notat 2011:14 om at kommersielle har dårlige kår, står i sterk kontrast til «For velferdsstatens» funn og andre artikler med tema om store overskudd i kommersiell sektor. Her må imidlertid bemerkes at opplysningene i Fafo-rapporten er 10 år gamle, og det stemmer for så vidt overens med at «For velferdsstaten» hevder at det er i løpet av de siste 10 årene at mye har skjedd i forhold til de store kommersielle konsernene.

I Fafo-rapport 2013:24 om konkurranseutsetting nevnes at private kommersielle ofte vinner anbud fordi de lover tilsvarende eller bedre kvalitet og lavere kostnader. Studier viser at kommunene sparer penger når de setter bort drift til private kommersielle, men imidlertid foreligger det ikke forskning som viser hele det økonomiske bildet. Det betyr at **utgifter til transaksjonskostnader**²⁰ vanligvis ikke er med og at slike regnestykker kun gjøres i begrenset grad (Gautun et al., 2013).

3.5 Norske politikeres holdninger til konkurranseutsetting

Fafo-rapport 2013:30 omhandler norske kommunepolitikeres holdninger til konkurranseutsetting (Alsos et al., 2013). Rapporten er finansiert av Fagforbundet. Materialet består i ho-

²⁰ Transaksjonskostnader omfatter vanligvis ressurser som brukes til planlegging, gjennomføring og etterarbeid ifm anbudskonkurranser, det offentliges ressurser til å utarbeide egne tilbud, oppfølging av leverandører m.v.

vedsak av en spørreundersøkelse blant norske kommunepolitikere. Jeg har valgt å ta med denne rapporten i mitt arbeide fordi den berører norske kommunepolitikeres holdninger til konkurranseutsetting. Forskningen gjengitt i denne rapporten blir å betrakte som tilleggsopplysninger til kapittel 7 i denne masteren.

Alsos et al skriver at formålet med rapporten er å «undersøke kommunepolitikernes holdninger til å sette ut tjenester til private» (Alsos et al., 2013, p. 7). De undersøker også hvilke oppfatninger politikere har i forhold til konsekvenser som følge av konkurranseutsetting – sett i forhold til kontroll, kvalitet og ansattes lønns- og arbeidsvilkår.

Noen politikere ga uttrykk for at de syntes at spørsmålene i undersøkelsen var tendensiøse, og noen var skeptiske til at det var Fagforbundet som sto bak undersøkelsen. Dette kommenteres og forsvares spesielt i rapporten.

7 av 10 kommunepolitikere oppfatter temaet konkurranseutsetting som kontroversielt i egen kommune. Forskerne mener at holdningene er ideologisk preget og skillene følger høyre- og venstreaksen i politikken. De mener at konkurranseutsetting som ideologi er lite egnet for kompromisser i politikken. Forskerne opplyser om at undersøkelsen ble foretatt i forkant av stortingsvalget, og kan ha preget svarene noe fordi man i valgkamper ofte er opptatt av å få frem partipolitiske forskjeller.

De mener å ha funnet at venstresiden i politikken vektlegger mer de ansattes vilkår når de skal velge tilbyder, mens høyresiden er mer opptatt av hvem som kan levere det rimeligste anbudet og økonomien. Høyresiden er mer opptatt av tjenestekvalitet og referansene til leverandøren, men forskjellen til venstresiden er her mindre markant.

Når det gjelder muligheter for politikernes innsyn, kontroll og styring av private aktører, svarer kommunepolitikerne samlet sett at de mener at innsyn og kontroll av egne driftsenheter er bedre enn med private tjenesteleverandører. Det er kun Høyre og FrP som mener at de har like god kontroll uavhengig av om det er offentlige eller private som leverer tjenestene. Politikere fra høyresiden mener også at de har større innflytelse på tjenestekvaliteten hos private tjenesteleverandører enn når kommunen selv leverer tjenestene.

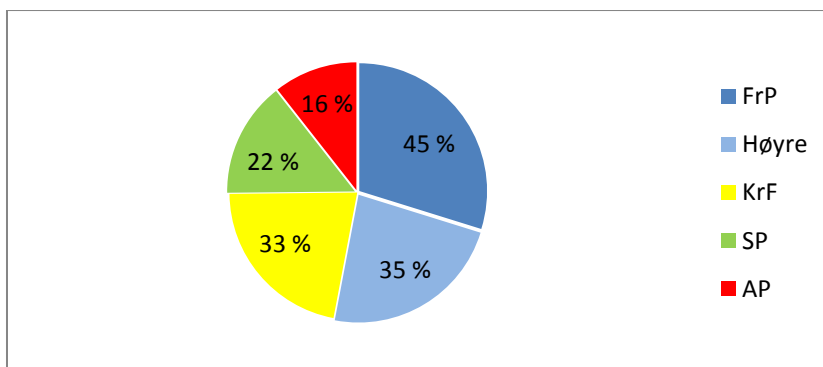
I rapporten «Halvveis til Soria Moria» fremgår at det er klare forskjeller i de politiske partiene i synet på konkurranse. Høyre og FrP ønsker å redusere det offentliges tilbud på velferdstjenester, og at ideelle og kommersielle i stedet skal konkurrere på lik linje om å utføre

de offentlige finansierte tjenestene. Han mener at øvrige partier er mer skeptiske til privat fortjeneste av offentlige midler, og at ideelle foretrekkes på bekostning av kommersielle. AP og SV er de sterkeste forsvarerne av det offentlige velferdstilbudet (Sivesind, 2008).

I rapport utgitt av LO om konkurranseutsetting – Norge i nordisk sammenheng – fremgår at konkurranseutsetting av helse- og omsorgstjenester foregår stort sett i byer med politisk flertall til høyre, og det hevdes også at konkurranseutsettingen og privatiseringen hadde gode vekstvilkår under Bondevik II-regjeringen, men at de rødgrønnes politikk har reversert noe av denne veksten (Thonstad, 2013).

Det er forskjell på omfang av konkurranseutsetting av pleie- og omsorgstjenester når det gjelder den politiske fargen på ordføreren. Jeg har laget et diagram for å synliggjøre forskjellene ut fra tallene som sto oppført i LO's rapport (Thonstad, 2013, p. 20).

Figur 2 – Utbredelse av konkurranseutsetting ut fra ordførerenes politiske ståsted



3.6 Konsekvenser knyttet til konkurransereglene og mulighetsrom

Rapport om offentlige innkjøp av helse- og sosialtjenester fra ideelle aktører –

alternative løsninger: Rapporten er utarbeidet av Agenda Kaupang A/S på oppdrag av Frivillighet Norge. Rapporten ble utarbeidet fordi ideelle virksomheter de siste årene har tapt flere anbudskonkurranser på pris innenfor tjenesteområdene helse- og sosial. Man omtaler alternative løsninger som det offentlige kan benytte ved innkjøp av slike tjenester. Her fremkommer bl.a. konkurranse eller direkte kjøp, og man bruker forskjellige eksempler fra Oslo kommune og Stavanger kommune for å vise ulike anskaffelsesmåter. Det nevnes at det ikke er en selvfølge at alle tjenester må skje gjennom anbudskonkurranser. Eks.vis har Stavanger kommune valgt å “unnta de ideelle sykehjemmene fra anbudskonkurranse da en hadde parallell forhandling med samtlige leverandører”(Agenda Kaupang, 2011, p. 8). Alle de seks ideelle sykehjemmene fikk fornyet kontrakt med kommunen. Det er varierende lengde på kontraktene i Stavanger, men de er knyttet opp til avskrivningstid på byggene. Kommunen har investert i

bygg, og vil sikre at driften pågår helt til investeringene er avskrevet. Lengste kontrakt var inngått for 32 år. Målsettingen for kontraktene var også å gi de ideelle så like som mulige vilkår som de kommunale sykehjemmene.

Oslo kommune er nevnt fordi de i stor grad har valgt å sidestille ideelle med kommersielle, og har valgt å lage konkurranser om innkjøp av pleietjenestene. I rapporten nevnes også konkurranse på pris eller kvalitet, og man mener at konkurransene - hvis ideelle skal tas med – må ta utgangspunkt i de kommunale kostnadene. De ideelle har samme pensjonskostnader og liknende tariffavtaler som det offentlige. “Med et gitt kostnadsnivå vil konkurranse bety konkurranse på kvalitet” (Agenda Kaupang, 2011, p. 7). Rapporten omhandler eksempler på hvordan man får til valg ut fra kvalitetskriterier.

Fafo-rapport 2011:22 privat drift av omsorgstjenester: Her nevnes spesielt EU’s anskaffelsesdirektiv og de uprioriterte tjenestene. I forbindelse med at norske myndigheter valgte å konkurranseutsette de fleste av barnevernstjenestene, fremheves det i rapporten at det “ikke er et krav om å konkurranseutsette slike tjenester når de kjøpes inn” (Bogen, 2011, p. 34), og at det hadde vært opp til norske myndigheter å gjøre dette annerledes. Bogen opplyser at det både i Sverige og Danmark er valgt andre løsninger med bakgrunn i at man i EU og EØS-landene har større frihet i hvordan man vil kjøpe inn slike tjenester (uprioriterte tjenester)²¹. I Sverige har man valgt at de statlige institusjonene deltar i anbuds konkurransen på lik linje med de private, og i Danmark velger man fritt hvilken institusjon som skal bli leverandør ut fra behovet til brukeren og hvilken leverandør som fremstår som mest egnet²² (Bogen, 2011).

Forskeren skriver at det ikke har vært mulig å finne ut *hvorfor* de norske myndighetene velger å konkurranseutsette barnevernsinstitusjonene hvis det er slik at man ifølge EØS-avtalen ikke må konkurranseutsette disse tjenestene. Her viser Bogen til Nordstoga og Støkkens arbeider fra 2008 og rapporten “Et kontrollregime i endring”. Bogen sier at ifølge Norstoga og Støkken virker det noe uklart hva som var begrunnelsen for hvorfor man valgte å konkurranseutsette barnevernstjenestene, og at det kan synes som om norske myndigheter kan ha misforstått EØS-reglene eller ikke innhentet tilstrekkelig juridisk kompetanse på dette feltet. Man peker også på at Riksrevisjonen hadde påpekt mangel ved at en del plasser ikke var utlyst i konkurranse, og at det betydde at departementet trodde at dette var noe de måtte gjøre (Bogen, 2011)

²¹ Skillet mellom prioriterte og uprioriterte tjenester blir opphevet, se siste informasjon i kap. 5.

²² Denne opplysningen viser Bogen til at Hedda Ibsen fra Organisasjonen for Private Barneverntiltak ga i en tale den 06.12.2007.

Bogen sier det er overraskende at det var den rødgrønne regjeringen som har “knesatt prinsippet om konkurranseutsetting av barneverninstitusjoner” (Bogen, 2011, p. 34). Den rødgrønne regjeringen ønsket etter hvert å redusere bruken av de kommersielle barneverninstitusjonene, og i stedet prioritere de ideelle aktørene når barnevernstjenester kjøpes inn. I rapporten mener man at de kommersielle institusjonene på sikt kan fases ut hvis det offentlige i samarbeid med de ideelle klarer å bygge ut en tilstrekkelig samlet kapasitet.

Legg merke til at ovennevnte opplysning om at norske myndigheter ikke må konkurranseutsette barnevern, stemmer overens med jurist Herdis Helles bok, jfr. presentasjon senere i dette kapitlet. Hun skriver også at unntak for konkurranse- og statsstøtteregler gjelder velferdstjenester som involverer offentlig maktutøvelse, og nevner spesielt tjenestetilbud innenfor barnevern, tvunget psykisk helsevern og tvungen rusomsorg (Helle, 2013). Her nevnes også danske forhold og at de velger fritt hvilken leverandør som blir leverandør av barnevernstjenester. Jfr. kap. 8 i denne avhandlingen om danske forhold.

«Et kontrollregime i endring»: Fra rapporten «Et kontrollregime i endring» står det i kapittel 6.3 (om nasjonale føringer) at norske myndigheter kunne latt være å innføre så strenge regler på de “uprioriterte tjenestene”, hvor man i utgangspunktet sto fritt i forhold til Direktivet. Slik sett mener de at “Norge kunne latt være å følge EØS-reglene ved kjøp av barnevernstjenester” (Nordstoga & Støkken, 2008, p. 106). Imidlertid valgte Norge å innføre strenge konkurranseregler, og det forelå en politisk beslutning om at også helse- og sosialtjenestene skulle omfattes av det nye regelverket om offentlige anskaffelser.

I nevnte rapport står også at i 2004 - på tidspunktet hvor forvaltningsreformen ble innført - var det de private aktørene som leverte et flertall av plassene i barnevernsinstitusjoner, og det var vanlig at det var bilaterale (gjensidig bindende) avtaler som lå til grunn. Endringen i forskriften - som gjaldt ideelle organisasjoner - førte til at Barne- og likestillingsdepartementet på nyåret i 2008 sendte brev til direktoratet med beskjed om at de skulle utnytte unntaksbestemmelsene i FOA²³ så langt som mulig. Det fremgikk også at “ideelle organisasjoner skal prioriteres framfor de rent kommersielle aktørene” (Nordstoga & Støkken, 2008, p. 114).

«Konkurransereglane i EU- og EØS-retten som skranke for nasjonale styresmakter»

²³ Forskrift om offentlige anskaffelser

Herdis Helle har utgitt bok knyttet til sitt juridiske doktorgradsarbeid. Hovedproblemstillingen hennes var “kor langt konkurransereglane kan vere til hinder for at nasjonale styresmakter gjennomfører tiltak som påverkar konkurransen i den indre marknaden”(Helle, 2013, p. 362).

Helles to overordnede spørsmål i doktorgradsavhandlingen var:

- 1) Kva vilkår som må vere oppfylte for at vi skal stå overfor ein marknad, med den konsekvensen at konkurransereglane i EU- og EØS-retten kjem til bruk.
- 2) Kor langt konkurransereglane kan stengje for at nasjonale styresmakter regulerer marknaden for å fremje omsyn som kan hindre samhandelen og konkurransen, der vi *er* innanfor verkeområdet til konkurransereglane (Helle, 2013, p. 362).

Bokens innhold er nok best tilgjengelig for jurister, og jeg har i denne forbindelse mest konsentrert meg om hva hun har skrevet om utdanningsfeltet.

Helle har i sin avhandling kommet med en definisjon av hva som regnes som et “marked” i konkurranserettslig betydning. Hvis man kan identifisere en privat etterspørsel, vilje til å betale for den etterspurte varen/tjenesten, samt at det finnes et faktisk eller potensielt tilbud av den etterspurte varen/tjenesten, så blir det definert å være et marked. Denne definisjonen innebærer at de aller fleste ytelser – unntatt offentlig maktutøvelse – hører inn under virkeområdet til konkurransereglane. (Det er kun tilbudet av kollektive goder som ikke kan etableres kommersielt som ikke hører inn under definisjonen). Allikevel har det gjennom praksis (via tolkninger og resultater i EFA-domstolen, Kommisjonen og ESA) blitt etablert noen kategorier av aktivitet hvor konkurransereglane ikke gjelder. Her kommer bl.a. utdanningstjenestene inn. Tilbudet av utdanningstjenester innenfor det offentlige utdanningssystemet, som er finansiert over offentlige budsjetter, er ikke omfattet av konkurranse- og statsstøttereglene. En begrunnelse er at det offentlige undervisningssystemet ikke skal regnes som «foretak» som konkurranse- og statsstøttereglene omfatter. Selv om offentlige utdanningstjenester ofte kan fungere i et marked i konkurranse med andre, er de allikevel unntatt konkurransereglane²⁴. Helle mener at den korrekte grunngivelsen for hvorfor man unntar det offentlige utdanningssystemet, bør være å stille opp et kategori-unntak, slik man har gjort ifm de lovpålagte sosialforsikringsordningene. Det betyr at konkurranse- og statsstøttereglene ikke blir brukt på offentlige undervisningssystemer. Unntakene gjelder bl.a. også velferdstjenester som involverer en offentlig maktutøvelse, og ifølge Helle kan dette omfatte tjenestetilbud innenfor barnevern, tvunget psykisk helsevern og tvungen rusomsorg²⁵ (Helle, 2013).

²⁴ Avsnitt 3.2.3 (Helle, 2013)

²⁵ Avsnitt 3.2.3.1 (Helle, 2013)

I en artikkel på Doffin publisert 14.03.2013, skriver de at Helles avhandling har konkludert med at konkurransereglene bl.a. ikke gjelder utdanningstjenester i offentlige undervisningssystemer. Deres tolkning av Helles konklusjon, er at dette betyr at «myndighetene derved står fritt til å bestemme om de vil bruke konkurranseprosedyrer når de gir private aktører oppdrag. De står og fritt til å finansiere de private tjenestetilbudene» (Doffin, 2013). Det har ikke lyktes å få denne forståelsen verifisert av Helle.

I boken skriver Helle også om muligheten for at vi kan få en rettsutvikling med unntak også for helsetjenester innenfor offentlig helsesystem (finansiert over offentlige budsjett). Hun viser til Kommissjonens konklusjon ifm den reviderte Altmark-pakken hvor de avgjorde at offentlige sykehus – finansiert av staten – og som yter gratis tjenester til befolkningen ut fra et prinsipp om universell dekning, ikke skal regnes som et foretak.²⁶ På lik linje med offentlige utdanningstjenester, kan det føre til at det fester seg en rettsoppfatning om at denne typen av tjenester skal holdes utenfor konkurransereglene og statsstøttereglene. Pr. i dag mener hun at det er for tidlig å komme til en slik konklusjon. EU-medlemslandene og EFTA-statene kan nok allikevel regne med at Kommissjonen ikke vil håndheve statsstøtteregelverket overfor sykehus tjenester som er organisert som nevnt ovenfor (Helle, 2013).

²⁶ Avsnitt 3.2.4.1(Helle, 2013)

4. VALG AV METODE

I dette kapitlet sammenfattes den vitenskapelige forankringen, forskningsdesign, metodevalg, analysemetoder, etiske og metodiske vurderinger. Det er problemstillingen som har stått i sentrum for valg av metode, slik at den blir best mulig besvart og belyst fra flere vinkler.

4.1 Vitenskapsteoretisk forankring og valg av metode

Samfunnsvitenskapelig metode handler om hvordan vi går fram for å innhente informasjon om den sosiale virkeligheten, om hvordan vi skal analysere informasjonen og få frem mening om samfunnsmessige forhold og prosesser (Johannessen, Tufte, & Christoffersen, 2011).

Før jeg går nærmere inn på den praktiske metodedelen, nevnes helt kort to overordnede filosofiske perspektiv. I boken til Johannessen et al refererer forfatterne til forskeren Hollis, 1994. Det ene perspektivet omfatter de ontologiske teorier som omhandler «grunnleggende antakelser om hvordan verden ser ut, mens epistemologiske teorier er ulike oppfatninger om hvordan man kan skaffe seg kunnskaper om denne verdenen» (Johannessen et al., 2011, p. 54).

I **ontologiske teorier** finner man forutsetninger om menneske og samfunn som tas for gitt i undersøkelsen, men det trenger ikke å være enighet om disse forutsetningene. Det eksisterer forskjellige oppfatninger om hva som er grunnleggende trekk, men det viktigste er at forskeren klargjør hva han mener er grunnleggende trekk i sin undersøkelse. Et par sentrale spørsmål av ontologisk karakter dreier seg om samfunnet skal betraktes som en samling av enkeltindivider, eller om samfunnet har trekk som ikke bare kan reduseres til trekk ved enkeltindivider? Bør man anta at mennesker handler ut fra grunner som synes fornuftige for dem, eller kan vi anta at det er andre faktorer som menneskelig handling styres ut fra og som den enkelte selv ikke er seg bevisst?

Epistemologiske teorier dreier seg om kunnskap, hva vi egentlig kan vite om virkelighet, og hvordan man kan gå fram for å få kjennskap om mennesker og samfunn. Et mulig epistemologisk spørsmål er om «empiriske data er det eneste grunnlaget for forskning, eller om kunnskap kan bygge på ren tankevirksomhet og refleksjon uten nødvendigvis å ha et empirisk fundament (rasjonalisme)». Andre spørsmål kan dreie seg om sannhet og objektivitet, og «hvordan man kan gå fram for å sikre kunnskap, og måter å sortere ut den «sanne» kunnskapen» (Johannessen et al., 2011, p. 55).

Begrepet *intersubjektivitet* - som filosofer som Hegel, Kant, Husserl og Habermas i ulik form

har utviklet – er et godt utgangspunkt. I dette ligger at all kunnskap er subjektiv, men at det finnes «situasjoner der flere individer oppfatter samme fenomen på samme måte. Oppfatningen og forståelsen er den samme på tvers av individer» (Jacobsen, 2000). Dette betyr at jo fler som oppfatter fenomenet likt, jo større er sannsynligheten for at beskrivelsen er «sann». I Jacobsens metodebok står det også at det i nyere vitenskapsteori er ganske bred enighet om at man kun kan oppnå en subjektiv forståelse av de sosiale fenomenene (Jacobsen, 2000).

Jeg kommer bl.a. til å benytte hermeneutisk metode i den kvalitative delen, og denne metoden hører til epistemologiske teorier. Jeg har tro på den hermeneutiske metoden som står for at våre erfaringer er betinget av vår sosiale og kulturelle bakgrunn, vår forståelse og vårt språk. Dette har en stor betydning når jeg som forsker skal analysere, tolke og forstå samfunn og andre mennesker.

Metodetriangulering:

Metodetriangulering er en tilnærming som kombinerer ulike vitenskapelige tradisjoner, dvs fra den kvalitative og kvantitative tilnærmingen. I en **kvantitativ** tilnærming henter man mange av prosedyrene fra den naturvitenskapelige metoden, men med en tilpasning til at det er menneskers fenomener man studerer. Man er opptatt av å telle fenomener og kartlegge utbredelser. Den **kvalitative** metoden sier noe om kvalitet, og det kan dreie seg om spesielle egenskaper eller kjennetegn ved det fenomenet man studerer. Metoden egner seg godt når man ønsker å gå mer grundig til verks for å finne ut mer om forhold man trenger en grundigere forståelse av, eller eksempelvis forhold som ikke har vært forsket så mye på tidligere (Johannessen et al., 2011).

Å forske på konsekvenser og mulighetsrom for ideelle organisasjoner som følge av at det offentlige konkurranseutsetter velferdstjenester, betyr at jeg har valgt å gå bredt ut for å samle inn mange forskjellige typer informasjon ut fra forskjellige temaer. Jeg har valgt metodetriangulering, da jeg anser at kombinasjonen av den kvalitative og kvantitative metoden vil bistå med å komplettere forskningen. Å triangulere betyr i samfunnsvitenskapen at man ser et fenomen ut fra forskjellige perspektiv (Johannessen et al., 2011). Det kan styrke tilliten til mine resultater ved å bruke begge metoder, bl.a. fordi jeg får anledning til å sammenlikne de kvantitative dataene med de kvalitative funnene, og se om funnene går i samme retning eller ikke.

Hermeneutisk metode:

Jeg har også benyttet hermeneutisk metode i mine tolkninger og forståelse av tekster. Vitenskapsfilosof Karl R. Popper hevdet i en av sine senere arbeider at humanvitenskapens primæ-

re formål er tolkning av meningsinnhold, og ikke å årsaksforklare hendelser (Gilje & Grimen, 2007). Giljen og Grimen skriver at humanvitenskapen har en hermeneutisk profil, og at Popper ønsket å bidra til teorien om forståelse (hermeneutikken). Nyere hermeneutiske filosofer skriver om begrepet «dobbel hermeneutikk», og det betyr at samfunnsforskere må arbeide videre ut fra noe som andre allerede har tolket. Mennesker har en egen oppfatning og tolkning om hvem de selv er, og egne oppfatninger om bl.a. samfunnet (Gilje & Grimen, 2007).

I løpet av min forskningsprosess har jeg måttet forsøke å forstå og tolke det andre har skrevet eller fortalt meg. Eksempelvis i studiene av konkurransereglene (lover og regler er gjenstand for fortolkning). Jeg måtte sette meg inn i og forstå andre forskeres funn, tolke og analysere partipolitiske program, regjeringsplattformer, politiske utsagn, brev, artikler og samtaler jeg har hatt for å forstå mer av fagfeltet.

Den hermeneutiske sirkel er ifølge Gilje og Grimen kanskje det viktigste begrepet innenfor hermeneutikken. Begrepet peker på koblingen mellom det vi tolker, vår forforståelse og i den sammenheng vi tolker. Generelt sett kan man forklare dette med at all forskning foregår i stadige bevegelser mellom del og helhet i forskningen, mellom det vi skal tolke og den kontekst vi tolker i, og mellom det vi skal tolke og vår egen forforståelse (Gilje & Grimen, 2007). Dette er også betegnende på mitt arbeid, hvor jeg har sett på mange enkeltdeler i forhold til det overordnede bildet, og hvordan helheten skal tolkes blir avhengig av enkeltdelene. Min forforståelse for forskningsområdet er viktig for utfallet av avhandlingen. Jeg har mye erfaring fra arbeid og ledelse i ideell organisasjon, og kjenner til mange av problemstillingene. Imidlertid har jeg aldri erfart konkurranseutsetting, og jeg hadde lite kunnskap om konkurransereglene på forhånd. Det har betydd intens jobbing for å sette meg inn i fagfeltet, og særlig utfordrende var den juridiske delen.

Det er i samfunnsforskningen et ønske om å integrere teori og empiri. Jeg hadde et deduktivt utgangspunkt, hvor jeg hadde NPM-teori og kritikken av NPM-teorien som et bakteppe, samt noen egne inntrykk av at ideelle organisasjoner kom dårlig ut i konkurranser med kommersielle. Jeg utledet derfor hypoteser som del av min forskning. Definisjon av hypotese: En hypotese «viser til noe som er antatt og foreløpig, og som etter alt å dømme er en rimelig forklaring på et fenomen» (Johannessen et al., 2011, p. 49). Selv om jeg utledet hypoteser og hadde noen formeninger på forhånd, hadde jeg allikevel en ganske åpen tilnærming. Jeg hadde ikke inngående kjennskap til hvordan konkurranseutsetting hadde rammet ideelle aktører, og ble svært overrasket underveis i forskningsprosessen over hvor mye informasjon jeg fant som tydet på at problemet var langt større enn jeg hadde innblikk i på forhånd.

Jeg valgte en kombinasjon av individuell og holistisk tilnærming. Jeg startet bevisst forskningen ut fra et holistisk syn, hvor jeg betraktet de større sammenhengene og forsøkte å få en oversikt over dataene jeg fikk fra Statistisk Sentralbyrå (SSB). I tillegg studerte jeg viktige dokumenter for å få et overordnet og mest mulig helhetlig bilde av situasjonen. Imidlertid var det hensiktsmessig å ta noen dykk ned i noen enkeltsaker og organisasjoner som har opplevd konkurranseaspektet på kroppen, og derfor inntok jeg også en individorientert tilnærming og snakket med enkeltpersoner for å få mer faglig informasjon. Jeg tror at denne kombinasjonen har styrket resultatene i min forskning.

Som forsker har jeg hatt en blanding av både distanse og nærhet til forskningen. Det har betydning at jeg har hatt et overordnet og mer distansert blikk, samtidig som det har vært en fordel at et overordnet blikk ble korrigert ut fra flere fakta og enkeltsaker opplevd i ideelle organisasjoner. Hovedorganisasjonen Virke har vært til stor hjelp, fordi de via sine medlemsbedrifter kjenner til både realiteten «ute i felten», og til hva som rører seg i det politiske miljøet.

4.2 Forskningsprosessen:

4.2.1 Forberedelsesarbeidet:

Ide/tema: Ideen kom på en av forelesningene i forvaltningsøkonomi hvor foreleser la frem økonomisk utvikling for offentlig, kommersielle og ideelle organisasjoner. Hans grafer viste ganske lik utvikling for kommersiell og offentlig velferdssektor, mens ideelle hadde en svært lav vekst. Det var spiren som vekket min interesse.

Problemstilling: Jeg var innom flere problemstillinger knyttet til ideelle organisasjoner. Før jeg bestemte meg for problemstilling, snakket jeg med professor i forvaltningsøkonomi, med hovedorganisasjonen Virke og leste relevant stoff for å finne ut hvilken problemstilling som var best egnet. Jeg startet med å se etter **konsekvenser** for ideelle relatert til offentlig konkurranseutsetting. Da jeg jobbet med den juridiske delen fant jeg ut at å se på konsekvenser og begrensninger innenfor lover og regler, også henger sammen med å se på hvilket mulighetsrom som finnes. Ordet «**mulighetsrom**» ble derfor formulert inn i problemstillingen.

Litteraturgjennomgang: Jeg har søkt etter og lest mengder med stoff, og har funnet svært mange dagsaktuelle samfunnspolitiske omtaler av ideelle som har deltatt i offentlig konkurranseutsetting. Når det gjaldt andre forskeres arbeid, har jeg funnet forskning som delvis kan knyttes til mitt arbeid. Det er imidlertid få forskere som har hatt hovedfokus på ideelle organisasjoner og norske forhold. Forskingen til Sivesind og Angell var imidlertid svært relevant for min problemstilling. Det er viktig å bygge på andre forskeres arbeid, og derfor la jeg ned

en stor jobb i dette. Informasjonsmengden og stoff har til sammen vært stor, og avhandlingen min har i antall sider blitt omfattende. Jeg er på et punkt nå hvor jeg synes at jeg har innhentet så mye stoff, at dette bør gi en svært god basis til å kunne uttale seg om temaet.

Undersøkelsens formål: Undersøkelsens formål er beskrevet i pkt. 1.4. En stor del av avhandlingen var å *beskrive* hvilke konsekvenser det får for ideell sektor som følge av at det offentlige konkurranseutsetter sine tjenester. Formålet var også å *avklare og forstå* handlingsrom og muligheter for ideelle innenfor konkurransereglene. Jeg har også dristet meg til å komme med nye innspill til muligheter som kan utnyttes. Masteren inneholder også stoff av *forklarende art*, fordi det er naturlig å si noe om årsakene til hvorfor vi har fått disse konsekvensene. Her trekkes NPM-teorien inn.

Forskningsdesign: Da problemstillingen var klar, var det aktuelt å vurdere hvordan jeg skulle gjennomføre datainnsamling og valg av metode. Jeg har tidligere beskrevet metodedelen, men kobler også dette til den kommende beskrivelsen av datainnsamlingen.

4.2.2 Datainnsamlingen:

I min innhenting av data valgte jeg en kombinasjon av harde data (tall, statistikk) og myke data (tekst, samtaler) fordi jeg mente at det var relevant i forhold til problemstillingen. Datainnsamlingen inneholdt også en kombinasjon av primærdata (samtaler, e-poster) og sekundærdata som andre hadde samlet inn (tall fra SSB, andre forskeres arbeid, artikler o.l.).

Den kvantitative datainnsamlingen: For å få en oversikt over om det var hold i påstanden om at ideelle hadde hatt en nedgang eller svak vekst innenfor velferdsfeltet, var det hensiktsmessig å starte med å innhente tall for de tre sektorene: «kommersiell, ideell og offentlig», innenfor næringene «utdanning, helse og sosial». Jeg bestemte hvilke variabler jeg skulle se på for å få et bilde av økonomisk utvikling (antall virksomheter, antall konkurser, antall årsverk, konsumvekst, andel av BNP og bruttoproduksjon). Tallene hentet jeg via SSB (fra nasjonalregnskapet).

Før jeg begynte på datainnsamlingen vurderte jeg tidsdimensjonen og tenkte først at jeg skulle konsentrere avhandlingen om de senere årene. I den kvantitative tallinnhenting ville det imidlertid bli mer klargjørende å innhente data fra 1970 og tiårene fremover, for å synliggjøre forskjeller på diverse økonomiske variabler over en lengre periode. Jeg ønsket å se en utvikling både før og etter at konkurranseutsetting og markedstenkning ble innført i det offentlige. Dette kan vel betraktes å høre inn under de longitudinelle undersøkelsene, nærmere bestemt

tidsserieundersøkelser som Statistisk Sentralbyrå har gjort over mange år. Jeg satte sammen tallene i komparativ sammenheng og beregnet forskjeller i vekst og i andeler. Jfr. pkt. 6.3.

Jeg fikk tilgang til hovedorganisasjonen Virkes medlemsmasse av ideelle organisasjoner, for å gjennomføre en survey blant ideelle organisasjoner. Imidlertid forkastet jeg denne ideen etter å ha drøftet med veileder, hvor vi sammen fant ut at jeg sannsynligvis ikke ville tilegne meg så mye mer kunnskap enn via samtaler med representanter for Virke, via artikler o.l.

Den kvalitative datainnsamlingen: Jeg var også innom en idè om å intervjuere politikere, men forkastet dette av samme årsak som surveyen. I stedet konsentrerte jeg meg om det omfattende stoffet og informasjonen jeg fikk tak i på andre måter. Jeg valgte å kontakte fagpersoner som hadde god oversikt over feltet, og jeg innhentet mye informasjon via skrevne tekster. Jeg har derfor ikke hatt noen vanlig undersøkelse med et utvalg av informanter.

Imidlertid var mitt valg av fagpersoner (kalt fagreferanser) ikke tilfeldig. De ble valgt fordi de i kraft av sin stilling og spesielle kompetanse hadde inngående kjennskap til fagfeltene. Samtalene ble gjennomført enten ved personlig møte, via telefonsamtale eller via korrespondanse (e-post). Jeg hadde på forhånd forberedt spørsmålene.

I tillegg lette jeg etter relevant informasjon på nettet og brukte mange faste søkeord som: ideelle, kommersielle, private, offentlige, konkurranseutsetting, anbud, EU, EØS, konkurranseregler, regjeringsplattform, politiske partier osv. Etter hvert som jeg søkte og fant stoff, fant jeg flere linker til ytterligere stoff osv. Jeg var svært overrasket over mengden relevant informasjon jeg fant om ideelle aktører.

4.2.3 Dataanalyse:

I innledningen til kapitlene 5-8 presenterte jeg forskjellige hypoteser, og etter å ha analysert dataene i det enkelte kapittel, utarbeidet jeg en «foreløpig konklusjon» ut fra om hypotesen var svekket eller styrket. I analysene fremkom tredelingen ideelle – kommersielle – offentlig, og i den statistiske delen fremkom helse, sosial og utdanning som en fast inndeling.

Analyse av de kvantitative innhentede dataene: Som nevnt ble grunnlagstallene hentet fra SSB. Jeg utførte beregninger og satte sammen tallene i tabeller til bruk i komparativ sammenheng ut fra definerte variabler innenfor økonomisk vekst for ideelle, kommersielle og offentlig forvaltning. For å synliggjøre og forenkle analysearbeidet, utarbeidet jeg også forskjellige typer grafer. Jeg så med overordnet blick på de forskjellige funnene jeg gjorde og

om de hadde en felles eller avvikende trend i utviklingstrekkene. Jeg tok kontakt med SSB ifm nærmere utsjekking av noen av dataene som jeg lurte på riktigheten av, og fikk svar på dette. Jfr. nærmere orientering i kap. 6.3.

I tillegg vurderte jeg andre forskeres kvantitative data, og hvordan deres funn kunne utfylle min forskning i samme retning eller om de hadde kommet fram til svar som differerte med mine funn. Dette ble også flettet inn i kap. 6.3.

Analyse av de kvalitative innhentede data: De kvalitative dataene må analyseres og tolkes, og i avhandlingen glir disse forholdene over i hverandre. Analysen handlet om å bearbeide, kategorisere og analysere. Jeg har jobbet ut fra tre prosesser:

1. Beskrive
2. Organisere data etter tema/kategori
3. Analysere og fortolke data - Sammenbinde

Støtte for å gjøre det slik, fant jeg i boken til (Jacobsen, 2000)

1) Beskrive: I situasjoner hvor jeg snakket med fagreferanser for å få dybdekunnskap, noterte jeg så mye som mulig av informasjon og synspunkter. Notatene inneholdt også mine egne refleksjoner og inntrykk fra samtalene, og i tillegg har jeg hatt memos på egne ideer. Mye stoff er beskrevet med tanke på å bruke dette i analyse- og drøftingsarbeidet i etterkant.

2) Organisere data: Jeg fikk tak i store mengder med stoff, og etter å ha bestemt meg for hvilket stoff som var relevant, organiserte jeg dataene etter tema/kategorier:

- Kap. 3: Aktuelle fagkategorier ble utarbeidet, og under disse kategoriene samlet jeg forskjellige forskeres arbeid.
- Kap. 5: Konkurransereglene ble delt inn i: offentlige anskaffelser, statsstøtte og konkurranseloven. Begrensninger og handlingsrom ble beskrevet i alle tre delene, og jeg benyttet også tabellarisk form og utarbeidet noe grafikk for å tydeliggjøre stoffet.
- Kap. 6: Den kvalitative delen av kapitlet ble samlet under temaer.
- Kap. 7: Sammenlikning av bl.a. regjeringsplattformer og forskjellige partiers skrevne politikk. Jeg benyttet søkeverktøy med faste søkeord som gikk igjen i alle dokumenter jeg skulle sammenlikne, og uthevet aktuell tekst. Jeg utarbeidet først tabeller hvor dataene ble samlet, og deretter utarbeidet jeg grafisk oversikt for å forenkle og tydeliggjøre forskjeller. I tillegg samlet jeg de forskjellige politiske programmene under «høyre- og venstresiden» i politikken. Resterende del av kapitlet ble samlet under hovedoverskrifter og temaer.

- Kap. 8: Den første delen av kapitlet omhandler juridiske forhold og andre delen samlet jeg under temaer og trakk opp skillelinjer i teksten mellom norske og danske forhold.

3) Kvalitativ analyse og fortolkning av data: I prosessen med å analysere data var det viktig å se etter særegenheter eller likheter/ulikheter, også i komparativ sammenheng. En del av teksten ble tolket for å lete etter skjulte budskap, forstå meningen på forskjellige måter m.v. Stoffet ble betraktet fra de enkelte variabler opp mot helhet og tilbake igjen.

Med henvisning til kapitteinndelingen i masteren er det forklart i grove trekk hvordan analysearbeidet foregikk:

- **Kap. 3 – Annen forskning på området:** En del av stoffet ble kun beskrevet, men noe av stoffet ble problematisert og analysert opp mot andre funn. Dette ble nærmere forklart. Jeg satte også sammen noe av stoffet til annen forsker litt annerledes i tabellarisk sammenheng, fordi det da ble enklere å se sammenhengene, og jeg trakk opp linjer til mitt eget arbeid.
- **Kap. 5 – Konkurranseregler, mulighetsrom og drøfting/analyse:** Dette er komplisert juridisk stoff og kombinasjonen av lesning av statlige veiledere, lovverk, informative artikler samt samtaler med forskjellige jurister, gjorde at jeg har gjort et forsøk på å tolke og gi mening til mulige handlingsrom.
- **Kap. 6 – Analyser av statistikk, dokumenter m.v.:** Pkt. 6.3 inneholder analyser og tolkning ut fra min komparative forskning (se beskrivelse om analyse av de kvantitative dataene vha tabeller og grafer). Den øvrige delen av kapitlet inneholder beskrivelse og analyse av deltemaer i form av tekster, samt tolkning av tekster for å gi mening, og for å se et større bilde. Et kritisk blikk på utvalgte temaer var formålstjenlig.
- **Kap. 7 – Analyse av politiske partiprogram, regjeringsplattformer og artikler:** Her benyttet jeg forskjellige teknikker. Jeg analyserte likheter/ulikheter i tabellene jeg hadde laget. Ut fra dette utarbeidet jeg en modell som lettere viste forskjellene i norsk politikk samlet under temaer relatert til problemstillingen. Jeg telte også ordet «konkurranse» i de to forskjellige regjeringsplattformene, og analyserte tekstene i komparativ sammenheng. Tolkning av politiske tekster og forsøk på å få frem forskjellige politiske meninger var sentralt, og jeg tolket og beskrev også partienes forskjellige begrepsbruk. I tillegg presenterte jeg noen enkeltsaker for å tydeliggjøre hvordan ideelle organisasjoner i praksis har opplevd den offentlige norske konkurransepolitikken, og her analyserte jeg tekster og utarbeidet kritiske analyser av norsk praksis.

- **Kap. 8 – Utvidet egenregi og mulighetsrom:** Den første delen omfatter beskrivelse av norske forhold og lover og forskrifter som hører til den juridiske delen. Jeg leste juridiske tekster, tolkninger som konkurransepolitisk avdeling har gjort, og forsøkte å få frem muligheter innenfor det juridiske handlingsrommet. Jeg sammenliknet med danske forhold, og vurderte muligheter innenfor nåværende handlingsrom med forsøk på en kreativ vinkling til hvordan norske myndigheter kan gå inn på en annen ordning for ideelle.
- **Kap. 9 – Sammenfattende drøfting** av foregående kapitler. Drøftingen blir sammenfattet ut fra tre hovedpunkter som er knyttet til problemstillingen og teori.

I løpet av prosessen ble også de kvalitative dataene sett i sammenheng med de kvantitative dataene.

4.2.4 Etiske vurderinger:

I boken til Johannesen et al viser de til Nerdrum, 1998 som har sammenfattet tre typer hensyn som en forsker må være oppmerksom på i forhold til etisk og juridisk ansvar. Disse problemstillingene oppstår der hvor jeg har vært i kontakt med enkeltpersoner (fagreferanser) for å få mer faglig kunnskap knyttet til min oppgave.

1. **Informantens rett til selvbestemmelse**
2. **Plikt til å respektere privatliv**
3. **Ansvar for å unngå skade (Johannesen et al., 2011)**

I forhold til ovennevnte forhold har jeg vært svært oppmerksom på å skriftlig orientere om problemstilling og andre forhold rundt masteren. Jeg har spurt om de kan uttale seg eller sende meg skriftlig informasjon. Jeg sendte utdrag av mine tekster hvor deres informasjon fremkom, og jeg har korrigert teksten i henhold til tilbakemeldinger fra fagreferansepersonene. Det er avklart at jeg kan benytte deres bidrag i avhandlingen. For det meste fremkommer ikke navn i teksten, unntatt der hvor de selv har publisert artikler eller forskningsbidrag. Imidlertid fremkommer noen stillingstitler, der jeg har tenkt at den faglige tyngden i informasjonen kommer mer til syne når man i kraft av sin stilling uttaler seg. Der hvor stillingstitler fremkommer har jeg innhentet godkjenning om dette. Personene jeg har fått informasjon fra har jeg betraktet som fagreferanser i min master, og de har vært med på å utdype enkelttemaer for å styrke resultatene.

Deler av masteren inneholder kritiske formuleringer, bl.a. i kap. 7 som omhandler politiske forhold. Problemstillingen legger opp til at konsekvenser blir tydeliggjort, og det fremkommer som en naturlig del av drøftingene underveis at man setter et kritisk søkelys på flere te-

maer. Dette vurderer jeg som en viktig del som kan bidra til andre løsninger i fremtiden. Imidlertid må den kritiske delen fremsettes med respekt for organisasjoner, individer og samfunn. Det fremkommer kritikk av politiske vurderinger, og som folkevalgte politikere tenker jeg at dette må tåles, men jeg har forsøkt å fremstille det så balansert som mulig. Avhandlingen går for øvrig ikke særlig ned på individnivå, men forholder seg mer på organisasjons- og samfunnsnivå.

Meldeplikt og konsesjonsplikt i henhold til personvernopplysningene: Veileder og jeg hadde en felles forståelse av at min avhandling ikke var meldepliktig, fordi den ikke inneholdt noen vanlig undersøkelse. Imidlertid kontaktet jeg for sikkerhets skyld Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS (NSD), og til min overraskelse svarte de at jeg snarest mulig måtte melde min avhandling, da den høyst sannsynlig var meldepliktig fordi jeg hadde mottatt e-poster, snakket med personer over telefon og i personlige samtaler (fagreferanser). Dette skjedde etter at jeg var i gang med avhandlingen. Jeg fikk en rask behandling av NSD, og min melding om behandling av personopplysninger ble godkjent i desember 2013.

4.2.5 Metodiske vurderinger:

Problemstilling: Denne ble endret underveis. Dette tenker jeg er en styrke fordi man tilegner seg mer faglig kompetanse og informasjon om temaet etter hvert.

Forskningsdesign: Designet ble også endret underveis. Som tidligere nevnt fjernet jeg både survey blant medlemsvirksomhetene i Virke og intervju med politikere. Se tidligere informasjon om dette.

Metodetriangulering: Begrunnelse for hvorfor metoden ble valgt er oppgitt tidligere i kapitlet. Jeg tror at en kombinasjon av metoder har styrket mine funn, særlig fordi funnene vha begge metoder viser samme tendenser.

Hermeneutikk: Jeg påberoper meg ikke å være en erfaren forsker som kan alle forskjellige analyse- og fortolkningsteknikker. Avhandlingen inneholder en stor del tolkning av tekster og andres forståelse. Dette vanskeliggjør selvfølgelig min egen tolkning. Jeg har forsøkt etter beste evne å benytte hermeneutisk sirkel, ved å se på deler av stoffet i forhold til helhet og fra helhet og ned i enkeltdeler igjen. Jeg er klar over at den virkeligheten jeg har sett og tolket, ikke vil deles av alle.

Min forforståelse og min bakgrunn: Gilje og Grimen nevner også forskerens forforståelse ifm hermeneutikken. De nevner 3 komponenter som de antyder er med på å påvirke vår forforståelse, og dette er:

1) aktørens språk og begrep 2) Ulik trosoppfatning 3) Forskerens personlige erfaringer i hans forståelse (Gilje & Grimen, 2007).

Min bakgrunn er presentert i kapittel 1. I løpet av masterutdanningen har jeg fått en mye større samfunnsforståelse, og et godt innblikk i bl.a. forvaltningsøkonomi og statsvitenskap. Jeg har blitt et mer politisk menneske som deltar i debatter med engasjement og mer faglig tyngde. Utdanningen har gitt meg mer innsikt og perspektiv sett fra det offentliges ståsted, og dette har også vært en nyttig del i masteren. Min bakgrunn og mitt politiske syn kan påvirke mine tolkninger og meninger i oppgaven, og jeg har forsøkt å balansere dette etter beste evne.

Selv om dette ikke er en juridisk master, er det en svakhet at jeg ikke hadde juridisk kompetanse om EØS konkurranseregler fra starten av. Jeg har forsøkt å kompensere ved å studere dette feltet ekstra nøye, og brukt mye tid på å lese veiledere, lovverk og litteratur samt vært i kontakt med konkurransepolitisk avdeling og hatt avklarende samtaler med forskjellige jurister. Som en ekstra kvalitetssikring har en advokat med kunnskap om feltet, sett over det juridiske innholdet. Jeg er imidlertid ydmyk overfor at jeg har jobbet med et komplisert fagfelt.

Når man skriver om konsekvenser og muligheter, og om hvordan ting kunne vært gjort annerledes, oppstår det også verdiladede subjektive forhold i løpet av teksten. Dette oppstår også fordi teksten gjenspeiler mine og andres tolkninger og mine og andres meninger. Jeg har forsøkt å grunngi og dokumentere i størst mulig grad, men også gitt uttrykk for egne meninger og oppfatninger ut fra funnene jeg har gjort. Man må også ha i mente at denne masteren er skrevet med mye fokus på de ideelle aktørene/organisasjonene.

Mine synspunkter ovenfor finner jeg støtte i via Gilje og Grimens standpunkt om at tolkning av tekster, handlinger og fenomener aldri kan bli helt korrekt. Ifølge Gilje og Grimen er tolkninger kun mer eller mindre sannsynlige eller troverdige. De viser til at det holistiske kriteriet kan gi noen holdepunkter i avgjørelsen om forskningen er god eller dårlig, men den kan aldri gi oss noen garanti for at tolkningen er riktig (Gilje & Grimen, 2007).

Validitet og reliabilitet ifm innhentede data fra SSB: Fordi jeg har innhentet tallmateriale fra SSB, som viser hele velferdssektoren har det ingen hensikt å teste holdbarheten på tallene slik man gjør i en egen undersøkelse. Statistisk Sentralbyrå er en svært kompetent kilde å hente data fra, og jeg regner med at tallene jeg mottok med stor sannsynlighet kan legges til grunn. Imidlertid fant jeg noen avvik ved sammenlikning av tall som jeg ikke forsto, og jeg tok derfor nærmere kontakt med SSB for å få revurdert noen av tallene. Dette resulterte i at det var noen tall jeg utelot fordi det forelå usikkerhet om riktigheten. Dette forklares i kap. 6.3. Jeg så også på mine resultater i forhold til andre forskeres arbeid, og stort sett viste tallene samme utviklingstrekk. Dette er også med på å styrke troverdigheten.

Validitet og reliabilitet ifm den kvalitative delen: I boken til Johannessen et al vises til Guba og Lincoln (1985) når det er snakk om gyldighet av kvalitative data, og at disse dataene må vurderes på en annen måte enn kvantitative data. De benytter i stedet begrepene *pålitelighet, troverdighet, overførbarhet og bekreftbarhet* som mål på kvaliteten i denne typen undersøkelser (Johannessen et al., 2011).

Når det gjelder avhandlingens pålitelighet (reliabilitet) må det vurderes i forhold til hvordan mine data ble hentet inn, og hvordan jeg har bearbeidet dataene. Ifølge Johannessen er det ikke like formålstjenlig å bevise reliabilitet i en kvalitativ forskning, fordi det ikke benyttes strukturerte datainnsamlingsteknikker og fordi samtalen ofte styrer datainnsamlingen (Johannessen et al., 2011). Imidlertid styrker det påliteligheten ved at jeg som forsker er åpen om framgangsmåten og konteksten, samt at det skal være enkelt å spore dokumenter (jfr. referanselisten) om hvor opplysninger er hentet fra. Når det gjelder kildebruk er det også en viktig del med tanke på om avhandlingen kan anses å være pålitelig. Min søken etter informasjon har bestått i å søke på internett på sider hvor jeg betrakter informasjonen som pålitelig. (Eks.vis regjeringen.no, lovdata.no, europolov.no, difi.no, ssb.no, stortinget.no m.v.). Jeg har også hentet informasjon via norske og danske aviser og NRK.no, samt hjemmesidene til hovedorganisasjonen Virke, hjemmesider til ideelle organisasjoner m.v. I tillegg har jeg fått stoff tilsendt elektronisk. Politiske program og regjeringsplattformer har jeg funnet via de politiske partienes hjemmesider og via regjeringen.no.

Kildene jeg har snakket med eller mailet med har i kraft av sin stilling mye kjennskap til fagfeltene, men er selvfølgelig på samme måte som forskeren farget av sin erfaring og bakgrunn.

Når det gjelder troverdigheten (begrepsvaliditeten) er det et vanlig spørsmål å stille seg om man måler det man tror man måler? Det er som kjent vanskelig å måle en kvalitativ undersøkelse, men man kan i stedet vurdere om forskerens fremgangsmåter og funn på en god måte reflekterer formålet som forskningen hadde og om den representerer virkeligheten.

Metoden er beskrevet og forsvart tidligere i kapitlet, og jeg mener at denne var hensiktsmessig og har styrket funnene mine. Jeg har også hatt problemstillingen høyt i bevisstheten, og ofte stilt meg selv spørsmålet om stoffet er relevant i forhold til problemstillingen. Jeg var klar over at problemstillingen ville bety en omfattende oppgave og mye arbeid. Imidlertid var dette et tema som interesserte meg, og som jeg vurderte til å være svært samfunnspolitisk aktuelt. Dette motiverte meg til å gjøre en omfattende jobb, og min veileder anbefalte meg å gjøre dette i trygghet om at sideantall ikke spiller noen rolle så lenge innholdet er relevant og

kvalitativt godt. At jeg har valgt å samle inn mye stoff, og sett på forskjellige vinkler av problemstillingen, mener jeg har styrket resultatene og troverdigheten. Troverdigheten er også styrket ved at fagreferansene jeg har snakket med har fått mulighet til å korrigere teksten.

Kan min forskning overføres (ekstern validitet)? Mange av avhandlingens beskrivelser og forklaringer er av ganske overordnet art. Mekanismene og konsekvensene som inntreffer når man konkurranseutsetter offentlige tjenester er av en art som til en viss grad kan generaliseres. Imidlertid har mitt hovedfokus vært på norske forhold, dog med noen sammenliknende blikk på andre land (bl.a. Danmark). Jeg tror at det kan være flere land som har liknende problemstillinger som Norge, bl.a. i Sverige hvor man i større grad har konkurranseutsatt velferdstjenestene. Imidlertid er det sannsynlig at konkurransereglene tolkes og gjennomføres ulikt fra land til land, og at det enkelte land har innført forskjellige nasjonale konkurranseregler. Jfr. hva jeg fant ut om Danmark og hva forenklingsutvalget hadde sett i forskjeller på nasjonale regler i Danmark og Sverige. Derfor vil sannsynligvis min avhandling ha noe overførbarhet, men ikke i full skala.

Bekreftbarhet (objektivitet): Som nevnt tidligere har jeg ikke funnet så mye stoff fra andre forskere som direkte har forsket på ideelle organisasjoner, og det finnes ikke så mange teorier innenfor dette feltet. Imidlertid har noen forskningsfunn vært svært relevante, og disse er trukket inn i avhandlingen. Jeg mener at deres funn stort sett trekker i samme retning som mine funn. I tillegg har jeg funnet store mengder stoff hvor ideelle nevnes ifm annen forskning, og svært mange artikler og stoff på hjemmesider som omtaler konsekvenser ved at ideelle taper anbud. Dette mener jeg styrker objektiviteten i min master.

5. KONKURRANSEREGLENE OG MULIGHETSROM

Redegjørelse av dagens lovverk er med på å belyse oppgavens problemstilling, fordi lovverket begrenser og gir rammer, men det gir også muligheter og handlingsrom. Problemstillingen må derfor også ses i lys av det offentliges utnyttelse av mulighetsrommet i dagens lovverk, samt hvilke konsekvenser lovverket og anskaffelser i praksis kan få for ideelle organisasjoner.

5.1 Presentasjon av hypotese samt oversikt over stoffet:

I denne forbindelse har jeg utformet en hypotese B, som lyder slik:

Norske myndigheter benytter ikke det juridiske mulighetsrommet i EØS-reglene godt nok i forhold til ideelle organisasjoner.

I inneværende kapittel samt i den juridiske delen i kapittel 8, vil jeg forsøke å beskrive dette handlingsrommet. Dette er til dels komplisert juridisk stoff, og jeg har vært i kontakt med hovedorganisasjonen Virke og konferert med jurister, samt brukt stoff fra forelesning som Virke holdt for Stiftelsen Signo i mai 2013. Jeg har også vært i kontakt med konkurransepolitisk avdeling ved FAD (Fornyings-, Administrasjons- og Kirkedepartementet) for nødvendige avklaringer. Etter å ha forfattet kapitlet, har advokat med kompetanse på fagfeltet hatt et overblikk på stoffet for å avdekke feilopplysninger i kapittel 5 og kapittel 8.2. Imidlertid er det viktig å påpeke at dette ikke er en juridisk avhandling, og at en del av de juridiske temaene er forholdsvis enkelt presentert. Dette vil imidlertid være et pre for personer uten juridisk bakgrunn for forståelsen av innholdet.

Jeg har i stor grad benyttet veiledere utgitt av offentlige instanser, og jeg har vist til viktige lovhenvvisninger og saker i EU-retten via fotnoter. For øvrig har jeg tenkt at den offentlige veilederen ivaretar henvisningene til aktuelle saker fra EU. I teksten har jeg også vist til avklarende samtaler jeg har hatt med jurister. Det var slik jeg måtte gjøre det for å sette meg inn i stoffet. Jeg tror også det er viktig at vi som ikke er jurister forsøker å forstå stoffet, og tør å sette spørsmålstegn ved norske forhold.

I inneværende kapittel finner man beskrivelser av essensielle forhold knyttet til konkurranse-regler, presentasjon av endringer i EU-direktivet, informasjon om det pågående arbeidet i det norske forenklingsutvalget, samt drøfting av mulighetsrom i forhold til dagens lovverk. I en artikkel utgitt av Virke, publisert den 20.04.2013, står det at innenfor EØS-avtalens konkurranseregulering ligger det største mulighetsrommet innenfor **direktivet for offentlige anskaf-**

felser og i regelverket for statsstøtte til tjenester av allmenn økonomisk betydning (SGEI)²⁷ (Hovedorganisasjonen Virke, 2013d). Dette blir beskrevet nærmere nedenfor.

En rekke steder i masteren blir det henvist til konkurransepolitisk avdeling i FAD. Etter stortingsvalget i 2013 er FAD nedlagt, og konkurransepolitisk avdeling er flyttet til nytt departement (Nærings- og fiskeridepartementet).

Når man skriver om et samfunnsaktuelt tema, betyr det at det skjer stadige endringer. Den siste endringen kom noen få dager før masteren skulle leveres helt i slutten av februar 2014. Det var en større juridisk endring som fikk direkte følger for noe av innholdet og mine forslag i masteren. Jeg valgte å skrive om deler i siste liten, men tror jeg har rullet den nødvendige kvalitetssikringen etterpå. Mer info om endringen kommer bl.a. i dette kapitlet.

EØS-avtalen trådte i kraft 1.1.1994, og EFTA-landene (Norge, Island og Liechtenstein) er part i avtalen. Gjennom EØS-avtalen og WTO er Norge internasjonalt forpliktet til å følge EU's konkurranseregulering og direktiver innenfor visse rammer. For Norges del var det viktig å sikre at norsk næringsliv fikk delta i EU's indre marked, med derav fri bevegelighet for varer, tjenester, kapital og personer. For å sikre denne målsettingen ble det utarbeidet et felles regelverk i EØS-avtalen, som bl.a. omfatter ensartede konkurranseregler og regler om offentlig støtte i hele EØS-området, jfr. veilederen om offentlig støtte (Fornyings-, 2012e). Konkurransereglene både i EU-traktaten og EØS-avtalen er overgripende og gjelder for alle land. Del IV i EØS-loven omfatter konkurransereglene, jfr. EØS-loven (Utenriksdepartementet, 2007).

Flere konkurranseregler er utledet av prinsippene i EØS-avtalen:

Nedenfor følger en oversikt over det regelverket som er mest aktuelt i forhold til denne avhandlingens problemstilling. Først kommer en tabellarisk oversikt, og deretter mer inngående redegjørelse for aktuelt lovverk og utredning av mulighetsrom.

Tabell 3 – Oversikt over aktuelt lovverk

Lov om offentlige anskaffelser (Fornyings-, 2012c)	Jfr. EØS-avtalens art. 65 og vedlegg XVI. Jfr. også WTO-avtalen av 15.4.94 om offentlige innkjøp. Alle statlige og kommunale organer er ansvarlig for å følge loven. Dette håndteres nasjonalt
Lov om offentlig støtte (Fornyings-, 2008)	Loven omfatter alle offentlige støttetiltak som faller innenfor virkeområdet av EØS-avtalen artikkel 61 (jfr. §1), og i tillegg er artikkel 59.2 (EØS-loven) interessant i denne forbindelse. Loven setter regler for hvordan stat og kommune kan gi tilskudd til næringslivet eller regulerer hvordan de kjøper varer og tjenester. Regjeringen har myndighet til å overholde EØS-avtalen nasjonalt, dvs det er regjeringen som er ansvarlig for å følge loven. Det er ikke innført norske særregler.
Lov om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretaks-sammenslutninger (konkurranse-loven) (Fornyings-, 2009)	Opprettet for å håndheve EØS-avtalens artikkel 53 og 54 (§9 d). Loven håndterer konkurranse mellom bedrifter i markedet. Loven håndteres nasjonalt.

²⁷ SGEI er forkortelse for "Services of General Economic Interest", dvs. tjenester av allmenn økonomisk interesse

5.2. Offentlige anskaffelser

Forholdet mellom det nasjonale regelverket og EU's regelverk:

Lov og forskrift om offentlige anskaffelser omhandler bl.a. EU's anskaffelsesdirektiv.

I tillegg har vi særnorske bestemmelser for anskaffelser.

Figur 3 – Nasjonale regler og EU-direktivet

Den norske loven om offentlige anskaffelser med tilhørende

forskrift (forkortet FOA) har i henhold til §1 i loven som formål at den “skal bidra til økt verdiskaping i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser basert på forretningsmessighet og likebehandling” (Fornyings-, 2012c). Ifølge §2 gjelder loven for statlige, kommunale og fylkeskommunale myndig-

heter og offentligrettslige organer. Et av de grunnleggende kravene i §5 er at “en anskaffelse så langt det er mulig skal være basert på konkurranse”, samt at “oppdragsgiver skal sikre at hensynet til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarhet ivaretas gjennom anskaffelsesprosessen” (Fornyings-, 2012c).

Norske regelverket
(del I og II i FOA)

Direktivet (EU)
(del III i FOA)

61

Det norske regelverket omfatter del I og II av forskriften mens del III i forskriften er regulert av Anskaffelsesdirektivet (EU). “Det norske regelverket gjelder for anskaffelser under visse størrelser, såkalte terskelverdier. Det gjelder også visse typer tjenester som p.t. i begrenset grad er regulert av EU, feks. helse- og sosialtjenester”, jfr. artikkel på FAD's hjemmesider utgitt den 14.12.2012 (Fornyings-, 2012f).

Litt om bakgrunn: Advokat i Virke sier at norske myndigheter valgte å utarbeide de særnorske nasjonale reglene i del I og II svært like direktivet, og derfor har vi svært strenge regler om offentlige anskaffelser i Norge. Dette står det også opplyst om i forenklingsutvalgets mandat «Gjennomgang av den særnorske delen av regelverket om offentlige anskaffelser – mandat for offentlig utredningsutvalg». Her bekreftes også at Norge ikke er EØS-rettslig forpliktet til å ha så detaljerte bestemmelser for anskaffelser som ikke er omfattet av direktivet, men at norske myndigheter valgte dette av forskjellige årsaker. Man ønsket å sikre effektiv ressursbruk, likebehandling, forebygge korrupsjon osv. I skrivet om forenklingsutvalgets mandat opplyses også om de uprioriterte tjenestene²⁸, som reguleres i del II av FOA. Dette er tjenester som p.t. i hovedsak ikke er underlagt EØS-direktivenes prosedyrebestemmelser. Det er kun tre av direktivbestemmelsene som p.t. gjelder for de uprioriterte tjenestene over EØS-

²⁸ Se pkt. 2.4.7 for forklaring av begrepet, og pkt. 5.2.1 A) for nærmere informasjon om opphevelse av skillet mellom prioriterte og uprioriterte tjenester.

terskelverdien, og det er «bestemmelsene om likebehandling, nøytrale tekniske spesifikasjoner og bestemmelsene om etterfølgende kunngjøring av kontraktstildelingen» (Fornyings-, 2012b). Det opplyses om at de nåværende norske reglene i forskriftens del II langt på vei er identiske med reglene i anskaffelsesdirektivet (del III), men at de er mer fleksible. Offentlig oppdragsgiver har alltid mulighet til å **velge** prosedyreform konkurranse med forhandling, og det er ikke satt opp minimumsfrister (Fornyings-, 2012b).

I februar 2014 ble det vedtatt nye anskaffelsesdirektiver i EU. Den norske regjeringen har vurdert direktivene i forhold til vårt unntak for «ideelle», og i slutten av februar kom meldingen om at regjeringen mener at unntaket for ideelle organisasjoner innenfor helse- og sosialtjenester må bortfalle, jfr. FOA § 2-1 (3).

Skillet mellom prioriterte og uprioriterte tjenester er fjernet i nytt direktiv, og det betyr at bl.a. helse, sosial- og utdanningstjenester skal omfattes av EU-direktivet. Imidlertid gjelder fortsatt forskriften og nåværende lovverk frem til de nye reglene eventuelt blir implementert senest den 01.01.2016. Derfor blir beskrivelsen av gjeldende lover og regler også stående i masteren. Se mer informasjon om endringen senere i kapitlet. Jfr. pkt. 5.2.1.

Forskriftens del I og ideelle organisasjoner innenfor helse- og sosialtjenester:

Jeg vil rette oppmerksomheten til nåværende forskrift om offentlige anskaffelser (FOA), jfr. § 2-1 (3) hvor det bl.a. står:

“For kontrakter om utførelse av helse- og sosialtjenester med en ideell organisasjon er oppdragsgiver ikke forpliktet til å følge reglene i forskriftens del II eller III” (Fornyings-, 2012a).

I den siste veilederen for offentlige anskaffelser står det at kjøp av helse- og sosialtjenester normalt skal følge forskriftens del I og II, men i tilfeller hvor slike tjenester ønskes kjøpt fra ideelle organisasjoner, kan oppdragsgiverne i stedet følge **kun del I**. Unntaket innebærer at det i utgangspunktet er tilfredsstillende at oppdragsgiver følger de grunnleggende kravene som stilles til alle anskaffelser, samt de få formkravene som fremkommer i del I (dvs. protokollplikt, HMS- og skatteattest). Det legges imidlertid vekt på at det så langt som mulig skal gjennomføres en konkurranse, og det er derved ikke anledning til å velge seg ut en leverandør og forhandle med den for deretter å inngå en kontrakt. Man kan imidlertid velge at konkurransen kun reserveres for ideelle (Fornyings-, 2013b). For enkelhets skyld omtales denne delen videre i avhandlingen som «unntaket» for ideelle.

De grunnleggende kravene reguleres i del I av forskriften, jfr. § 3-1:

Anskaffelsen skal så langt det er mulig være basert på konkurranse, man skal ikke diskriminere leverandører m.v. (Fornyings-, 2012a). I veilederen fremkommer at det i del I ikke er samme detaljerte krav til prosedyrer som i del II og III i forskriften, og at oppdragsgiver har større fleksibilitet. Det er ikke uttrykte krav om utlysning eller utforming av konkurransegrunnlag, men man må følge de grunnleggende kravene som også innebærer å følge god forretningskikk, sikre forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarhet av anskaffelsen.

I samtale med rådgiver i Konkurransopolitisk avdeling den 02.04.2013, bekrefter rådgiver at § 2-1 (3) i forskriften er en særnorsk bestemmelse, og at man ikke kjenner til at det finnes noe liknende “unntak” for ideelle i andre land. Del I av forskriften og “unntaket” for ideelle organisasjoner innenfor helse- og sosialtjenester, vil også kommenteres nærmere i det følgende.

5.2.1 Endring av EU-direktivet og behovet for endring av de nasjonale reglene***A) Prioriterte og uprioriterte tjenester:***

EU-kommisjonen presenterte forslag til nytt direktiv om offentlige anskaffelser den 20.12.2011. Her foreslo kommisjonen bl.a. at **skillet** mellom **prioriterte tjenester**²⁹ (tjenester som pr. i dag er omfattet av alle kravene til anskaffelsesprosedyrene) og de **uprioriterte tjenestene** (tjenester som pr. i dag kun i begrenset omfang er regulert av direktivet) skal oppheves. Det ble foreslått egne regler både for kjøp av helse- og sosialtjenester og bl.a. kultur- og utdanningstjenester, som ikke vil innebære omfattende prosedyrekrav, men det foreslås at det stilles noen grunnleggende krav til åpenhet og likebehandling.

Siste nytt (februar 2014):

EU's nye anskaffelsesdirektiv omfatter to nye direktiv om offentlige anskaffelser og ett om konsesjonskontrakter. Parlamentet stemte over forslaget til nye direktiv den 15.01.2014 og det formelle vedtaket ble foretatt i EU-rådet den 11. februar 2014 (Stortinget, 2014).

I artikkel på FAD's hjemmesider fra 03.09.2013, fremgår at formålet med revisjonen fra EU's side har vært å oppnå en “forenkling av regelverket og mer rettslig klarhet” (Nærings- og fiskeridepartementet, 2013b). Man ønsket også en større mulighet til å ivareta samfunnshensyn som bl.a. miljø, innovasjon, sosiale hensyn og enklere tilgang for små og mellomstore bedrifter til offentlige kontrakter. FAD har i tilknytning til nevnte artikkel lagt ut et faktaark

²⁹Se pkt. 2.4.7 for nærmere forklaring på hva prioriterte og uprioriterte tjenester er.

om de nye anskaffelsesdirektivene. Anskaffelsesdirektivet gjelder for klassisk sektor³⁰ og forsyningssektorene. Jeg har plukket ut relevante endringer:

Sentrale endringer i anskaffelsesdirektivet: (Fornyings-, 2013a)

- **Et enklere og mer fleksibelt regelverk** med bl.a. økt adgang til forhandlingsprosedyre, administrative lettelser for leverandørene, dokumentasjonskravene lempes m.v.
- **Enklere for små og mellomstore bedrifter til å konkurrere om kontrakter** bl.a. ved å redusere krav til selskapenes økonomiske kapasitet.
- **Skillet mellom de prioriterte og uprioriterte tjenestene blir opphevet**, og de fleste av de tidligere uprioriterte tjenestene blir nå omfattet av direktivene. Det skal innføres svært forenklete prosedyrer for flere av de tjenestene som tidligere ble klassifisert under “uprioriterte tjenester”, bl.a. utdanningstjenester, helse- og sosialtjenester, religiøse tjenester, kulturelle tjenester m.m.
- **Samarbeid mellom offentlige myndigheter skal unntas direktivet på visse vilkår.** Dette gjelder det vertikale offentlige samarbeidet (egenregi) men også det horisontale samarbeidet. Her må det kodifiseres, og foretas klargjøring av rettspraksis.

Nedenfor redegjøres for endringene som berører ideelle organisasjoner spesielt:

EU-direktiv hindrer skjerming av ideelle aktører:

I EU/EØS-nytt av 19. februar 2014 (jfr. Stortinget.no), finner man bakgrunnsinformasjon om de nye anskaffelsesdirektivene. Vedtaket innebærer nye regler for anskaffelse av bl.a. helse- og sosialtjenester. Som kjent har de nåværende uprioriterte tjenestene i svært liten grad vært underlagt prosedyreregler i direktivet, og Norge har hatt et nasjonalt handlingsrom ved anskaffelse av disse tjenestene. Tidligere har Norge via de innsendte EØS/EFTA-kommentarene i mars 2012, forsøkt å påvirke slik at de nye anskaffelsesreglene skulle inneholde en bestemmelse om at kontrakter kunne reserveres for ideelle organisasjoner. Dette innspillet ble ikke tatt til etterretning. Konsekvenser av det nye regelverket er at skillet mellom de prioriterte og uprioriterte tjenestene nå blir opphevet, og at bl.a. helse-, sosial- og utdanningstjenester blir innlemmet i EU-direktivet. Prosedyrene blir imidlertid forenklete. Landene har to år på seg til å gjennomføre de nye reglene, dvs innen 01.01.2016. Det opplyses imidlertid at Norge ifølge arbeidsprogrammet for det norske EFTA/EØS-formannskapet, ønsker å innføre de nye EU-reglene raskt (Stortinget, 2014).

³⁰ Klassisk sektor omfatter vare- og tjenestekjøp inkl. bygg og anlegg

Stortingspolitiker Audun Lysbakken (SV) stilte skriftlig spørsmål til næringsminister Monica Mæland i Stortinget den 17.02.2014. Han spurte bl.a. om på hvilket grunnlag regjeringen hadde slått fast at unntaket for å reservere konkurranser for ideelle organisasjoner må oppheves. Han ga også uttrykk for at dette kunne få dramatiske konsekvenser for ideell sektor (Lysbakken, 2014).

Næringsministeren svarte den 25.02.2014, og viste til opphevelsen av skillet mellom prioriterte og uprioriterte tjenester. Det betyr at de nåværende uprioriterte tjenestene blir omfattet av direktivet og at egne prosedyreregler vil gjelde. Prosedyrereglene er imidlertid mer fleksible og inneholder færre prosedyrekrav. Imidlertid stilles det grunnleggende krav til åpenhet, likebehandling og kunngjøring. Ministeren mener at den rettslige situasjonen har endret seg. Det er tolkningen av et konkret direktiv som stiller krav om kunngjøring og likebehandling som blir viktig. Hun skriver også at anskaffelsesdirektivet er et minimumsdirektiv, og vi kan derfor ikke innføre mindre omfattende krav. Hun mener at kunngjøringsplikten og likebehandlingsprinsippet i anskaffelsesreglene ikke kan fravikes uten en eksplisitt hjemmel. Siden direktivet ikke inneholder et generelt unntak for ideelle, kan heller ikke dagens særnorske unntaksbestemmelse videreføres. Dette gjelder anskaffelser med en verdi som overstiger EØS-terskelverdien på 750.000 euro (Mæland, 2014).

Mæland skriver også at nåværende regjering hadde sendt en siste henvendelse til det greske formannskapet i EU-rådet før endelig vedtak. De forsøkte å få inn unntak for kjøp av helse- og sosialtjenester fra ideelle organisasjoner i de nye direktivene. Anmodningen ble ikke tatt til følge. Siden direktivet nå er vedtatt er det ikke lenger mulig å påvirke innholdet. Hun skriver følgende om muligheter for materiell tilpasningstekst:

I prinsippet er det mulig å be om særskilt tilpasningstekst ved innlemmelsen av direktivet i EØS-avtalen, men når det er tale om saker i kjernen av det indre marked der EU er særlig opptatt av harmonisering, vil det være svært vanskelig å få gjennomslag for en slik tilpasning (Mæland, 2014).

Min drøfting: I skrivende stund ser dette ut som en svært vanskelig og alvorlig dreining for ideelle aktører. Dette medfører lik konkurransesituasjon for kommersielle og ideelle, og denne situasjonen kan bli kritisk. Advokat i Virke bekrefter i mail til meg den 27.02.2014, at man tidligere trodde at «unntaket» for ideelle kunne videreføres selv om skillet mellom prioriterte og uprioriterte tjenester skulle opphøre. Problemet oppsto senere via en kobling til «artikkel 76 a». Denne artikkelen inneholder krav om å etablere nasjonale regler som sikrer konkurranse og likebehandling. Jeg går imidlertid ikke nærmere inn på dette fordi jeg ikke har

nok informasjon om den juridiske delen, men det omhandler at kravet om likebehandling tref-fer en regulering om forskjellsbehandling mellom ideelle og kommersielle.

Det er sannsynligvis politisk det må jobbes videre for å finne muligheter. Jeg kommenterer den politiske delen av dette i kapittel 7.

B) Forenklingsutvalget:

Fordi man i EU har jobbet med et nytt anskaffelsesdirektiv, og med bakgrunn i mye norsk kritikk særlig fra norske kommuner, var det naturlig å se på de særnorske reglene (Fornyings-, 2012b).

I Norge nedsatte regjeringen Stoltenberg forenklingsutvalget, og ifølge pressemeldingen av 14.12.2012 på FAD's hjemmesider, skulle forenklingsutvalget gjennomgå den særnorske delen av regelverket om offentlige anskaffelser, og foreslå et nytt regelverk på dette området. Hensikten er at regelverket skal forenkles og ha større fleksibilitet. Hovedorganisasjonen Virke er representert, og i tillegg består utvalget av medarbeidere fra Difi, Norges Handelshøyskole, Kofa, Helse Vest, KS, NHO, LO og Kirkens sosialtjeneste (Fornyings-, 2012f).

I dokumentet som omtaler «bestilling og mandat» til utvalget fremkommer at det har kommet økende kritikk fra flere forhold, bl.a. at det norske anskaffelsesregelverket har blitt for detaljert, formalistisk og komplisert, og at det koster for mye å foreta mindre innkjøp både for offentlig oppdragsgiver og for leverandør. Det er ressurskrevende å forvalte, og mange innkjøp trekker ut i tid. Det har resultert i økende klager og flere rettssaker. Både leverandører og offentlige oppdragsgivere har følt behovet for mer juridisk kompetanse. Fokuset på de prosessrettslige sidene ved offentlige anskaffelser er i ferd med å overskygge de anskaffelsesfaglige (Fornyings-, 2012b). I henhold til mandatet til «forenklingsutvalget» står det bl.a.:

Vurdere hvilke særlige regler som skal gjelde for tjenester som helse- og sosialtjenester og utdannings-tjenester m.v., som EU-kommisjonens forslag til nytt anskaffelsesdirektiv foreslås omfattet av et særlig anskaffelsesregime³¹. For anskaffelser av slike tjenester over en viss EØS-terskelverdi foreslår Kommissjonen en kunngjøringsplikt, samtidig som medlemsstatene selv må fastsette passende nasjonale prosedyreregler. Her må utvalget også vurdere om det er behov for nasjonale prosedyreregler for slike anskaffelser under denne EØS-terskelverdien. Utvalgets vurderinger må ta hensyn til de særegne forholdene ved helse- og sosialtjenester, og viktigheten av at kompetente tjenesteleverandører finner det attraktivt å levere sine tjenester til det offentlige (Fornyings-, 2012b, p. 5)

Ifølge Virke's representant vil et sentralt spørsmål for Forenklingsutvalget være om det vil være i strid med EU-direktivet å opprettholde dagens ordning med unntak for ideelle innenfor helse og sosial. Han opplyser at forenklingsutvalget høsten 2013 bl.a. skal ha særlig fokus på

³¹ «Se forslag til nytt anskaffelsesdirektiv, tittel III, artikler 74-76»(Fornyings-, 2012b)

de ideelle i forhold til helse og sosial. Det er trolig at NHO og Virke vil inneha forskjellige meninger når det gjelder unntak for ideelle organisasjoner. Virke tror at EU-kommisjonens holdning til det norske unntaket, som kommisjonen mener bryter med likebehandlingsprinsippet, vil komme til å bli en kampsak for Virke og Ideelt Nettverk i utvalget. De vil arbeide for å hegne om unntaket for ideelle. *Etter at dette ble sagt tidligere i prosessen, vet vi i februar 2014 at de nye anskaffelsesdirektivene høyst sannsynlig fører til at «unntaket» for ideelle blir opphevet.*

Representanten til Virke fortalte at Forenklingsutvalget våren 2013 hadde møte med svenske og danske representanter for å få nærmere kjennskap til svenske og danske regelverk. De fikk et inntrykk av at svenskene har et detaljert og styrt regelverk, mens danskene har et åpent og enkelt minimumsregelverk. Begge deler fungerer.

Virkes representant nevnte også at det i Norge er behovsforskjeller fordi små aktører vil ønske seg et annet regelverk enn store aktører (eks.vis små kontra store kommuner). Det vil ha stor betydning for ideelle organisasjoner hvor langt man for eksempel vil gå i det norske regelverket for å regulere helse- og sosialtjenester. En mulighet kan være å ha grunnleggende regler i forskriften, og ha gode veiledere på toppen av dette. Eks.vis bransjespesifikke veiledere. Noen ønsker å ha mest ut på tilbud, mens andre ønsker seg høyere terskelverdier.

I oppdraget med forenkling og fleksibilitet sier advokaten (Virke) at det kan ligge motstridende forhold i dette. På forelesning i Stiftelsen Signo den 07.05.2013 sier han at dette er en vanskelig oppgave. Hva er forenkling, og hva er fleksibilitet? Hvis man skal være fleksibel må det gis mange åpninger, og da blir systemet kanskje ikke så enkelt? Han stiller også spørsmål ved om færre regler blir en forenkling? Han bekrefter også at unntaket for ideelle er under press i kommunene, og at det er flere kommuner som ikke velger unntaksmuligheten som er gitt for anskaffelse for ideelle. En av de store kommunene i Norge har foreslått overfor Forenklingsutvalget at det skal innføres likebehandling av ideelle og kommersielle aktører. Forenklingsutvalget skal levere NOU'en til regjeringen ved påsketider 2014.

5.2.2 Ny veileder til regler om offentlige anskaffelser

Den nye veilederen til reglene om offentlige anskaffelser ble utsatt, og utkom først medio desember 2013. I innledningen til den nye veilederen står at en stor del av endringene består av «innarbeiding av ny praksis fra EU-domstolen og Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA)» (Fornyings-, 2013b, p. 9). Det som mest berører min avhandling er at kapittel 3 om offentlig-offentlig samarbeid (egenregi) er omskrevet. Dette har jeg tatt hensyn til i kap. 8.

5.2.3 Ny veileder for anskaffelser av helse- og sosialtjenester

I slutten av august 2013 utkom egen veileder for anskaffelser av helse- og sosialtjenester. Veilederen er utarbeidet fordi kjøp av helse- og sosialtjenester bringer en del spesielle problemstillinger, og disse er bl.a. “knyttet til sårbare brukere, behovet for stabilitet og langsiktighet, samt utvikling av relevante kvalitetsparametere” (Difi, 2013, p. 1). Målet med veilederen er å oppnå bedre tjenester for brukerne, samt få frem hvordan problemstillingene kan løses innenfor regelverkets handlingsrom. Veilederen inneholder spesifikke forhold knyttet til ideelle organisasjoner. Problemstillingene som blir løftet i veilederen er knyttet til kontraktens lengde, bruk av rammeavtaler, handlingsrommet til å fastsette kvalitetskrav, særtrekk ved ideelle organisasjoner som kan medføre merverdi for kjøper av tjenestene, muligheten for å reservere konkurranse for ideelle organisasjoner m.v.

5.2.4 Mulighetsrom offentlige anskaffelser:

Videre i avhandlingen vil jeg konsentrere meg om muligheter innenfor del I og II i forskriften, jfr. forskrift om offentlige anskaffelser (Fornyings-, 2012a). Dette fordi jeg omtaler ideelle organisasjoner både innenfor helse- og sosial, men også utdanning, og vanligvis benyttes p.t. del I og II i forskriften ved slike anskaffelser, selv om offentlige oppdragsgivere også kan velge å benytte del III.

Hovedorganisasjonen Virke skriver i en artikkel publisert på Virkes hjemmesider den 02.05.2013, at “det synes klart at EØS-landene har stor frihetsgrad når de velger hvilke helse- og sosialtjenester de ønsker å kjøpe, hvilke kriterier de ønsker å vektlegge, og hvem de vil kjøpe dem av” (Hovedorganisasjonen Virke, 2013a). Dette skrives bl.a. ut fra en rundebordskonferanse i Virke den 30.04.2013, med bl.a. daværende statssekretær Kjell Erik Øie fra Helse- og omsorgsdepartementet og advokat Bjørnar Alterskjær som er ekspert på EØS-avtalen.

A) Den nasjonale bestemmelsen om “unntak” for ideelle organisasjoner:

Nedenfor nevnte informasjon må betraktes ut fra at den ble innhentet i 2013 og er beskrevet ut fra gjeldende nasjonale konkurransereguleringer. I slutten av februar 2014, kom beskjeden fra regjeringen om at det nylig vedtatte nye anskaffelsesdirektivet til EU, kommer til å medføre at «unntaksbestemmelsen» for ideelle organisasjoner ikke kan videreføres. Informasjonen er så fersk, at det er vanskelig å vite hva som kommer til å skje videre. Nedenstående informasjon gjelder derfor regelverket som er gjeldende pr. dags dato.

I gjeldende forskrift om offentlige anskaffelser, § 2-1 (3), står det som tidligere nevnt at oppdragsgiver ikke er forpliktet til å følge forskriftens del II og III. Det betyr at oppdragsgiver er

gitt muligheten til kun å benytte del I i forskriften for ideelle organisasjoner som utfører helse- og sosialtjenester. I veileder for anskaffelse av helse- og sosialtjenester kan man lese at bakgrunnen for dette unntaket stammer fra Ot.prp. 62 (2005-2006). Det startet som et midlertidig unntak i 2004, og begrunnelsen for unntaket var at det var usikkerhet om kravet til åpen konkurranse ville kunne ivareta hensynet til et samfunnsmessig engasjement og samarbeid med de ideelle organisasjonene. Derfor åpnet man for et unntak “for å skjerme ideelle organisasjoner som yter helse- og sosialtjenester til det offentlige” (Difi, 2013, p. 23). Senere ble unntaket videreført bl.a. fordi regjeringen ønsket å legge til rette for at frivillig sektor fortsatt skulle kunne løse viktige samfunnsoppgaver, og ha gode vilkår.

I samtale med seniorrådgiver i Konkurransopolitisk avdeling i FAD den 02.04.2013, bekrefter rådgiver at norske myndigheter kan velge å utvide dette «unntaket» til å gjelde også andre tjenester (eks.vis utdanningssektoren) hvor ideelle organisasjoner driver tjenesteyting, men at det nå kun gjelder helse- og sosialsektoren. Rådgiveren bekrefter også at norske myndigheter har mye handlingsrom innenfor del I i forskriften, men det betyr ikke at vi kan gjøre som vi vil. Man skal fremdeles sikre at man har en form for konkurranse, men konkurransen kan begrenses til ideelle organisasjoner (se nærmere omtale nedenfor). Man må ikke utlyse via Doffin³², men man må sørge for at man fortsatt har prosedyrer som sikrer åpenhet, forutsigbarhet og etterprøvbarhet (jfr. de grunnleggende kravene).

At norske myndigheter har stort mulighetsrom nasjonalt, bekrefter også spesialrådgiver i Virke, og han sier at det er nasjonalt at jobben må gjøres med å avklare konkret eget mulighetsrom innenfor rammen av konkurransereglene.

I skrivende stund (februar 2014) kan det se ut til at de nasjonale valgmulighetene har blitt mer begrenset, som følge av at de uprioriterte tjenestene blir underlagt EU-direktivet. Derfor mister vi sannsynligvis vår nasjonale frihet når det gjelder å videreføre og eventuelt utvide «unntaket» for ideelle.

B) Konkurransereformer og muligheter

I veileder for anskaffelse av helse- og sosialtjenester står det at i nåværende regelverk for offentlige anskaffelser er det tre konkurranseformer som gjelder når det offentlige skal anskaffe varer og tjenester i henhold til **del II** i FOA³³ (Difi, 2013, p. 35).

³² Doffin er vår nasjonale database for bekjentgjøring av offentlige anskaffelser

³³ Forkortelse for “Forskrift om offentlige anskaffelser”

De tre konkurranseformene er:

- 1) **Åpen anbudskonkurranse** (ikke lov å forhandle). Egner seg best når man skal kjøpe standard varer eller enklere tjenesteytelser.
- 2) **Begrenset anbudskonkurranse** (ikke lov å forhandle). Et begrenset antall leverandører inviteres til å delta i konkurransen. Egner seg best når oppdragsgiver forventer et stort antall tilbydere, og hvor man kjenner markedet og leverandører.
- 3) **Konkurranse med forhandling** (lov å forhandle). Oppdragsgiver kan forhandle med leverandørene om alle sider ved leveransen. Gir større grad av fleksibilitet, fordi det åpner for dialog og mer forståelse for hva oppdraget går ut på.

Del II i FOA nevnes fordi bl.a. utdanningssektoren p.t. er lagt til de uprioriterte tjenestene. I tillegg kommer også muligheten av å inngå **avtaler via direkte forhandlinger**. Se mer info om dette nedenfor.

I rundebordskonferanse den 30.04.2013 i Virke, nevner advokat Alterskjær at norske myndigheter kan velge å benytte fleksible metoder som direkteforhandlinger med utvalgte aktører (eks.vis ideelle aktører) så sant man overholder kravene til kunngjøring, transparens og etterprøvbarhet (Hovedorganisasjonen Virke, 2013a).

Ut fra min samtale med spesialrådgiver i Virke nevnes et par eksempler på mulighetsrom ifm direkte kjøp eller konkurranse med forhandlinger:

- **Forhandlinger om direkte kjøp:**

Har man kun én aktør på markedet har det ingen hensikt å utlyse via Doffin, fordi man ikke får andre tilbydere. I slike tilfeller oppnår man ikke konkurranse, og man kan gjennomføre enklere og kurante runder. Eks.vis Feiringklinikken er den eneste ikke-offentlige virksomheten i Norge som driver helsetjenester for personer med hjertesykdommer. Selv om det ikke eksisterer et marked har kjøpet allikevel transparens, og oppdragsgiver kan velge å gå rett til forhandlinger om et direkte kjøp.

- **Konkurranse med forhandlinger (etter skjønn):**

Denne muligheten kan benyttes hvis oppdragsgiver for eksempel skal ha en spesiell tjeneste. Man har kjennskap til at det er svært få leverandører som kan levere en slik tjeneste, og går i dialog med aktuelle leverandører (konkurranse med forhandlinger). Etter gjennomførte forhandlinger velger man leverandør.

Min forståelse: Ifølge departementets veileder, pkt. 14.2.3, skal man også kunngjøre dette.

I henhold til veilederen til reglene for OA fra 2012, er det nevnt i kap. 7.1 at dersom det kun finnes én leverandør i markedet kan oppdragsgiver foreta anskaffelsen i henhold til forskrif-

tens del I, § 2-1 annet punktum bokstav a. Her står det at dette vil være i samsvar med regelverkets formål om at anskaffelser skal være effektive, og at det i slike tilfeller vil være bortkastet tid og ressurser for å forsøke å avholde en konkurranse (Fornyings-, 2012e).

C) Lengden på kontrakter og litt om rammeavtaler samt andre kontrakter

Ifølge veileder til offentlige anskaffelser står det at det må foreligge en kontrakt for at regelverket om OA³⁴ skal gjelde. Dvs en skriftlig gjensidig bindende avtale. I den sist reviderte veilederen til OA fra desember 2013, har man skilt mellom **tidsbegrensede** og **tidsubegrensede** avtaler. De viser til at det er vanlig i mange typer kontraktsforhold å inngå tidsbegrensede avtaler, men at det ikke finnes en spesifikk regulering av varigheten av en kontrakt, verken i anskaffelsesdirektivet eller forskriften. Anskaffelsesregelverket gir allikevel noen føringer som går på grunnleggende prinsipper om konkurranse og god forretningsskikk. Man skal for eksempel ikke inngå kontrakter med lengre varighet enn nødvendig. En grunn til å ha lange kontraktsperioder kan være leverandørens investeringer i bygg og utstyr, og ta hensyn til at leverandøren trenger forutsigbarhet. Det står også i veilederen at kontraktsperioden skal være lang nok til å sikre at de gode tjenesteleverandørene kan levere kvalitetstjenester (Fornyings-, 2013b). I veileder for OA av helse- og sosialtjenester står at det er vanlig i mange typer av kontraktsforhold å inngå **tidsbegrensede** kontrakter, hvor man kan gi **opsjon** som kan gi oppdragsgiver rett til å forlenge avtalen (Difi, 2013).

Anskaffelsesregelverket er heller ikke til hinder for å inngå tidsubegrensede avtaler. Man må i så fall forholde seg til kravet om at kontrakten skal inneholde en oppsigelsesklausul. Mulighetene for tidsubegrenset varighet gis gjennom reglene om beregning av anslått kontraktsverdi, jfr. FOA § 2-3 (10)³⁵. Det vises imidlertid til EU/EØS-rettslige prinsipper om konkurranse og forholdsmessighet, som «kan tilsi at løpende avtaler må konkurranseutsettes med jevne mellomrom», med begrunnelse i å sikre effektiv konkurranse (Fornyings-, 2013b, p. 86).

Unntaket er rammeavtaler, da disse i henhold til forskriftens §§ 6-1 (4) og 15-1 (4) ikke kan ha en lengre varighet enn fire år, men at man kan ha «unntak av tilfeller som er særlig berettiget ut fra rammeavtalens gjenstand» (Fornyings-, 2012a).

Rammeavtaler: Ifølge den nye veilederen innenfor helse- og sosial står det at “en rammeavtale er en kontraktstype som fastsetter vilkår for de enkelte kontrakter som skal tildeles innen-

³⁴ Forkortelse for offentlige anskaffelser

³⁵ Veilederen henviser til EU-domstolens sak C-454/06 (*Pressetext*), (Fornyings-, 2013b).

for en gitt periode, og gir oppdragsgiver anledning til å gjøre avrop³⁶ ved behov”(Difi, 2013, p. 21). Ved bruk av rammeavtaler må det ha vært en form for konkurranse som resulterer i at oppdragsgiver kjøper tjenester, varer e.l. Formålet med avtalen er å fastsette vilkårene (bl.a. pris og planlagte mengder). Man kan inngå forskjellige typer rammeavtaler (jfr. pkt. 8.2.1 i veilederen) for eksempel med en eller flere leverandører.

Det er **mange fordeler for oppdragsgiver** med bruk av rammeavtaler. Oppdragsgiver er ikke forpliktet til å kjøpe et bestemt volum, og dette skiller rammeavtaler fra andre avtaler. Oppdragsgiver slipper å kunngjøre den enkelte kontrakt, og det blir mye enklere å inngå enkeltkontrakter innenfor rammeavtalen. Det reduserer hyppigheten av anskaffelsesrunder og skaffer oppdragsgiver mer forutsigbarhet. I tillegg får oppdragsgiver større mulighet til langtidspanlegging og justeringer underveis.

For **leverandør** kan imidlertid rammeavtaler føre til **uforutsigbarhet**. Når oppdragsgiver ikke nødvendigvis har forpliktelse til rent faktisk å benytte avtalen (kan være en form for “sekkeavtale”), betyr dette stor økonomisk usikkerhet og lite forutsigbarhet for leverandør. Noen offentlige instanser løser dette ved å inngå en rammeavtale med tilhørende årlig ytelsesavtale, men dette har også en ulempe ved at man kun kjenner til kjøp for ett år ad gangen, og man får lite forutsigbarhet for hva som kommer til å skje kommende år. For å kompensere for økt risiko kan en ideell aktør øke prisen, men man står i fare for å miste anbudet i konkurranse med kommersielle. Store kommersielle leverandører har økonomisk evne til å presse priser for en periode og har sannsynligvis også mye lavere pensjonskostnader enn ideelle. (Jfr. mer info om pensjon i kap. 6.7).

Lengde på avtaler: Jeg har lest samt fått informasjon fra hovedorganisasjonen Virke om at lengden på kontraktene for ideelle er et problem, og at flere offentlige instanser har benyttet fire år som lengde på avtaler. Jeg er ikke kjent med om dette kun gjelder rammeavtaler eller om flere offentlige oppdragsgivere generelt har lagt seg på en fireårs regel. I så fall har man jo misforstått mulighetene som ligger der i å inngå avtaler av lengre varighet.

Bakgrunnen for hovedregelen om fire års varighet på **rammeavtaler** er at oppdragsgiver ikke skal benytte rammeavtaler slik at den hindrer, begrenser eller vrir konkurransen. Man kan hevde at lengden på avtalen kan begrense konkurransemulighetene for små og mellomstore bedrifters adgang til markedet når det for eksempel tar fire år eller mer til neste gang man får

³⁶ Bestilling av en vare eller tjeneste som en tidligere har inngått rammeavtale om.

anledningen til å være med i en konkurranse. Dette kan sees fra flere vinkler, og derfor er det i veilederens pkt. 8.3.3 (veileder til reglene om OA fra 2012) vist til at det kan gjøres unntak. Det nevnes spesifikt at en lengre periode kan forsvares «...for å sikre effektiv konkurranse om den aktuelle kontrakten, dersom utførelsen av kontrakten krever investeringer med nedskrivningsperioder på over fire år» (Fornyings-, 2012e, pp. 108-109). Det er imidlertid kravet til konkurranse som står sentralt når man vurderer når man kan benytte unntaket.

Ifølge den nye veilederen til offentlige anskaffelser av helse- og sosialtjenester er det særlig to viktige hensyn som bør vektlegges ved valg av kontraktslengde:

- 1) “Brukerhensyn
- 2) Hensynet til forutsigbarhet og leverandørens mulighet for å bygge opp gode fagmiljø” (Difi, 2013, p. 18).

Departementene gir ulike føringer for lengden på avtaler. Det nevnes forskjellige eksempler på dette i veilederens kapittel 3.5.4 (Difi, 2013). Etter min mening burde dette gjøres så tydelig som mulig for å sikre likebehandling. Den nye veilederen for OA inneholder eget punkt om kontraktslengde (jfr. pkt. 5.7), og dette er nok et forsøk på å tydeliggjøre, men allikevel ha åpning for at behovene ved anskaffelsene kan være forskjellige (Fornyings-, 2013b).

D) Tilskuddsordning:

I samtale med advokat i Virke den 22.03.2013 er et alternativ til avtalebasert kjøp av tjenester at det offentlige yter tilskudd til driften. Ifølge veilederen for helse- og sosialtjenester defineres tilskudd som “bevilgninger til mottakere utenfor den offentlige forvaltning, og gjelder utbetalinger som ikke er lønn eller offentlige anskaffelser” (Difi, 2013, p. 69). Ifølge veilederen er det mange ideelle aktører, frivillig sektor og brukerorganisasjoner som mottar støtte i form av tilskudd fra offentlige myndigheter. Offentlige myndigheter har imidlertid ansvar for at tilskuddet ikke kommer i konflikt med regelverket for offentlige anskaffelser eller i strid med EØS-avtalens forbud mot offentlig støtte. Tilskudd som vurderes som offentlig støtte blir nærmere behandlet i kap. 5.3.

E) Unntak for kjøp av helse- og sosialtjenester til enkeltbrukere

I pressemelding fra FAD den 07.10.2013 foreslås det et unntak fra anskaffelsesreglene når det gjelder kjøp av helse- og sosialtjenester for enkeltbrukere. Unntaket er imidlertid begrenset til de tilfellene hvor det ikke er mulig å gjennomføre en forsvarlig konkurranse uten å måtte gi fra seg taushetsbelagte opplysninger om brukeren. Forslaget er ute på høring, med frist 6. januar 2014 (Fornyings-, 2013c).

5.3 Statsstøtte

5.3.1 Hovedprinsipp

Som hovedprinsipp i reglene om offentlig støtte forbyr EØS-avtalens artikkel 61 at det offentlige gir støtte til næringslivet. Ifølge veileder til EØS-avtalens regler om offentlig støtte retter forbudet seg mot “offentlige tiltak som gir økonomiske fordeler til bestemte bedrifter, grupper av bedrifter, visse sektorer eller geografiske områder (selektive støttetiltak)” (Fornyings-, 2010a, p. 8). Essensen er at offentlig støtte ikke skal bidra til eller true med å vri konkurransen og påvirke samhandelen. Selv om regelverket angir begrensninger, betyr det ikke at all offentlig støtte er forbudt. Det er angitt flere unntak fra det generelle forbudet om offentlig støtte (Fornyings-, 2010a), og det er disse unntakene som derved angir handlingsrom. I tillegg kommer “tjenester av ikke-økonomisk aktivitet” som ikke omfattes av støttereglene, og som derved også angir muligheter.

5.3.2 Skillet mellom offentlige anskaffelser og offentlig støtte:

EØS-regelverket er komplekst og det kan være vanskelig å skille mellom de ulike reglene om offentlige anskaffelser og forbudet mot offentlig støtte. I henhold til veilederen om offentlig støtte blir dette forklart i korte trekk slik:

- **Regelverket om offentlige anskaffelser** gjelder når man tildeler offentlige kontrakter, dvs gjensidige skriftlige bebyrdende avtaler mellom oppdragsgivere og leverandører, jfr. KOFA³⁷ som har trukket et skille mellom tilskudd og offentlige anskaffelser ved nettopp om det foreligger en gjensidig bebyrdende avtale (Fornyings-, 2010a).
- **Regelverket om offentlig støtte** blir anvendt når det offentlige gir økonomiske fordeler til bestemte bedrifter, grupper av bedrifter, visse sektorer m.v.

Det er totalt 6 vilkår som alle må være oppfylt, for at støtten skal omfattes av forbudet i hht EØS-avtalens artikkel 61 (1). Vilkårene omhandler at:

1. Støtten må innebære en *økonomisk fordel* for mottakeren
 2. Støtten må være gitt av staten eller av *statsmidler* i enhver form
 3. Mottaker av støtte må drive *økonomisk aktivitet* (foretaksbegrepet)
 4. Støtten må begunstige *enkelte* foretak eller produksjonen av *enkelte* varer eller tjenester (selektivitet)
 5. Støtten må vri konkurransen eller true med å *vri konkurransen*
 6. Støtten må være egnet til å *påvirke samhandelen* mellom EØS-landene
- Jfr. veilederen om offentlig støtte (Fornyings-, 2010a, p. 18).

Hvis alle ovennevnte vilkår er oppfylt vil støtten være omfattet av forbudet. Er derimot kanskje bare ett vilkår ikke oppfylt, vil forbudet ikke inntre (Fornyings-, 2010a).

³⁷ Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Det er en forskjell på driftsstøtte og investeringsstøtte. I henhold til veilederen og i henhold til orientering fra hovedorganisasjonen Virke v/spesialrådgiver er det svært begrensede muligheter for å få driftsstøtte³⁸ ut i fra art. 61.1, men det er gode muligheter for å kunne gi offentlig støtte til investeringer³⁹. Bakgrunnen for at det som hovedregel ikke gis driftsstøtte, er at dette ikke er forenlig med EØS-avtalen, men det finnes unntak (se nedenfor).

5.3.3 Tillatt støtte ifølge EØS-avtalens artikkel 61 (3)

Mange ideelle aktører driver til dels omfattende økonomisk aktivitet, og konkurransereglene vil derfor ha betydning. Regelverket og prinsippene gjelder også for ideell sektor.

75

I henhold til veilederen er følgende punkter tillatt støtte, dvs de betyr et mulighetsrom dersom forbudet kommer til anvendelse. Disse unntakene er regulert i EØS-avtalens artikkel 61 (3) og artikkel 59 (2) (Utenriksdepartementet, 2007). Unntakene regulert i art. 61 (3) er svært begrensede, og nevnes derfor svært kort her:

Man kan benytte **eksisterende støtteordninger** via Innovasjon Norge, Norges Forskningsråd o.l. som allerede er godkjent av ESA hvor man bl.a. kan få støtte til forskning, miljøtiltak, regional utvikling m.v. **Bagatellmessig støtte** kan gis innenfor en beløpsgrense på 500.000 euro over 3 år. Man kan benytte ESAs retningslinjer for “**det alminnelige gruppeunntaket**” som gjelder støtte til små og mellomstore bedrifter til for eksempel forskning, utvikling, selselsetting og opplæring. Dette kan man lese mer om i veilederen om EØS-avtalens regler om offentlig støtte (Fornyings-, 2010a).

A) Tjeneste av allmenn økonomisk betydning.

I veilederen til offentlig støtte benevnes tjenester av allmenn økonomisk betydning slik i kap. 6.12:

Noen tjenester anses av offentlige myndigheter som så viktige, at befolkningen bør være sikret tilgang til dem. Hvis ikke markedet tilbyr disse tjenestene i ønsket omfang eller til ønsket pris, kan offentlige myndigheter velge å selv ta ansvar for organiseringen av tjenestene. Slike tjenester av allmenn interesse kan være av både økonomisk karakter, slik som telekommunikasjonsnettverk, elektrisitetsforsyning eller avfallshåndtering, eller av ikke-økonomisk karakter slik som fengsel, rettsvesen og grunnleggende velferdsoppgaver som helse, omsorg og utdanning. Når tjenestene er av økonomisk karakter, benevnes de tjenester av allmenn økonomisk betydning⁴⁰ (Fornyings-, 2010a, p. 115).

³⁸ Med *driftsstøtte* menes støtte til omkostninger som foretaket normalt selv vil måtte bære ifm normal drift (veileder, FAD, 2010)

³⁹ Med *støtte til investeringer* menes støtte til kostnader ifm anskaffelse eller oppgradering av materielle og immaterielle aktiva (veileder, FAD, 2010)

⁴⁰ På engelsk brukes begrepene “Services of General Economic Interest” (SGEI) og “Services of General Interest” (SGI)

Dette vurderes å være det viktigste unntaket som gir mest muligheter. Forbudet mot offentlig støtte kan fravikes dersom man anser oppgaver av allmenn økonomisk betydning som nødvendige for samfunnsnytte og særlig viktige for innbyggerne.

B) Grensen mellom økonomisk og ikke-økonomisk aktivitet

Grensen kan være vanskelig å trekke. Skillet er imidlertid viktig fordi finansiering av *ikke-økonomiske* tjenester ikke omfattes av reglene for offentlig støtte, mens offentlig finansiering av tjenester av allmenn *økonomisk* betydning må skje innenfor rammene av støttereglene (Fornyings-, 2012d). Vilkår om “økonomisk aktivitet” og “samhandelspåvirkning” er essensielle når man vurderer om man faller utenfor forbudet. Tjenester som faller inn under myndighetsutøvelse anses som ikke-økonomiske (eks.vis fengsel, rettsvesen, grunnleggende velferdstjenester som helse, sosial og utdanning), og faller i prinsippet utenfor reglene om forbud mot offentlig støtte.

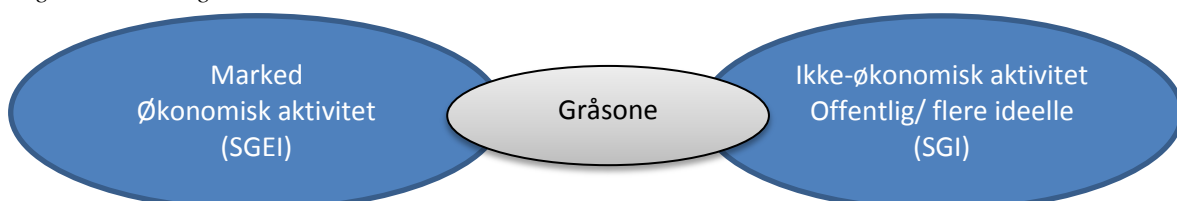
EØS-avtalen gir som nevnt et viktig unntak for tjenester av **allmenn økonomisk betydning**, jfr. artikkel 59 (2). De nærmere vilkårene for når støtte kan anses å være forenlig med art. 59 (2) kan man finne i norsk forskrift og i retningslinjer fra ESA. Rådgiver i Virke mener at nevnte unntak er viktig å kjenne til, fordi man her har mye større mulighet til å få offentlig støtte også til driftsmidler.

I henhold til veilederen finnes det ingen eksakt juridisk definisjon av begrepet “tjeneste av allmenn økonomisk betydning” innenfor EU/EØS-retten, og det betyr at EØS-landene i stor grad selv kan definere hvilke tjenester de mener har allmenn økonomisk betydning og hvordan de ønsker å finansiere dem (Fornyings-, 2010a).

Hva har markedsdefinisjonen å si her?

Det kan være vanskelig å skille mellom hva som er et marked med økonomisk aktivitet og hva som er ikke-økonomisk aktivitet. Det er imidlertid de konkrete **markedsforholdene** i det enkelte land som må vurderes, og i samtale med rådgiver i Virke tegner han et slikt bilde av situasjonen:

Figur 4 – SGEI og SGI



(SGEI⁴¹ står for tjenester av allmenn økonomisk betydning og SGI⁴² betyr ikke-økonomiske tjenester). Det er **hvilken type aktivitet** man driver som betinger om man er innenfor eller utenfor støtteregele. Både offentlige organisasjoner og private organisasjoner kan havne i gråsonen fordi de muligens driver med både økonomiske og ikke-økonomiske aktiviteter. Ifølge Virke er det mange ideelle organisasjoner som befinner seg i gråsonen. Innenfor de ikke-økonomiske-aktivitetene befinner vanligvis offentlige organisasjoner seg, men også andre organisasjoner som for eksempel ideelle organisasjoner som driver helse-, sosial- og utdanningstjenester kan komme inn under denne kategorien, mener spesialrådgiver i Virke. Eksempler på at det offentlige også driver med økonomiske tjenester innenfor et marked kan være kommunale laboratorier som er helfinansiert av det offentlige, som i tillegg selger tjenester eller Meteorologisk institutt som også selger værtjenester. Konkurransopolitisk avdeling under FAD har fått i oppdrag av regjeringen å utrede denne gråsonen.

En tjeneste av **allmenn økonomisk betydning** kan ifølge veilederen også falle utenfor regelverket om offentlig støtte fordi tjenesten ikke har en *samhandelspåvirkning*, dvs ikke påvirker samhandelen mellom EØS-landene, jfr. art. 61 (1) i EØS-avtalen.

Fordelskriteriet ut fra Altmarkdommen⁴³ betyr at hvis bidraget fra den offentlige støtten ikke overstiger kostnadene ved produksjonen, så medfører dette ingen økonomisk fordel for tjenesteutøver, og utgjør derfor heller ingen økonomisk støtte. For å kunne betrakte kompensasjonen fra det offentlige som et **ordinært kjøp/en ordinær anskaffelse**, er det 4 vilkår som må være oppfylt, og derved faller utenfor forbudet mot offentlig støtte i EØS-avtalens art. 61 (1):

- 1) "Foretaket må være *pålagt* å utføre en tjeneste av allmenn økonomisk betydning, og disse forpliktelsene må være klart definerte
- 2) *Kriteriene for beregningen av kompensasjonen* må være fastlagt på forhånd på en objektiv og gjennomsiktig måte
- 3) Kompensasjonen må *ikke overstige de nødvendige utgiftene* til oppfyllelsen av forpliktelsen
- 4) Kompensasjonens størrelse må bestemmes enten etter en *offentlig anbudsprosedyre eller* på grunnlag av en *analyse av omkostningene som et typisk veldrevet foretak vil ha*" (Fornyings-, 2010a, p. 120)

Når det gjelder statsstøtteregele kom det frem under Regjeringens (og partene i samarbeidsavtalens) møter i Brussel den 24.04.2013, med DG Competition⁴⁴ at det finnes et betydelig mulighetsrom. Ønsker man å gi statsstøtte til helse- og sosialtjenester til tjenester av allmenn økonomisk betydning, må man sørge for at disse tjenestene er godt definert. De sa også at

⁴¹ Services of General Economic Interest

⁴² Services of General Interest

⁴³ Les mer om dette i punkt 6.12 i veileder til EØS-avtalens regler om offentlig støtte (FAD, des. 2010)

⁴⁴ Directorate General for competition(EU)

dette normalt måtte være lovpålagte tjenester, som bør utføres i tett samarbeid med offentlige myndigheter, jfr. artikkel Virke publisert den 29.04.2013.

5.3.4 Ny veileder

Jeg fikk informasjon om at Konkurransopolitisk avdeling i FAD holder på med ny veileder ifm støtteregele, og at de ser på mulighetsrom for å gi støtte til “tjenester av allmenn økonomiske betydning”. Jeg sendte derfor en henvendelse til FAD v/konkurransopolitisk avdeling med spørsmål om bakgrunn/oppdrag de hadde fått for å utarbeide ny veileder og når den kan forventes å komme. Jeg spurte også om ideelle organisasjoner er nevnt spesielt i denne forbindelse. Jeg fikk svar fra seniorrådgiver i konkurransepolitisk avdeling i mail av 22.08.2013, hvor de bekrefter at de jobber med en veileder om offentlig støtte til “tjenester av allmenn økonomisk betydning”, som for eksempel helse- og sosialtjenester. Oppdraget har de fått fordi EU-kommisjonen kom med nye regler for denne type støtte i 2012, og gjennom EØS-avtalen gjelder disse reglene også for Norge. De ser det som viktig å tilby veiledning om reglene. De skriver at veilederen skal ut på høring, og at bl.a. flere frivillige organisasjoner får mulighet til å delta i høringen. De opplyser at avdelingen dessverre har noe redusert kapasitet for tiden, og derfor vil veilederen komme senere enn forventet.

Her følger en forkortet versjon av de viktigste mulighetene i reglene for offentlig støtte, jfr. Virkes forelesning i mai 2013:

Betydelig mulighetsrom i reglene for offentlig støtte:

- Defineres som tjenester av allmenn økonomisk betydning (SGEI)⁴⁵
- Man kan gi omfattende støtte til drift av helse- og sosialtjenester
- Det skilles ikke mellom offentlig og private (eller med de ideelle)
- Medlemsstatene definerer selv hva de anser som SGEI

MEN – dersom mottakeren av støtten driver økonomisk aktivitet i et marked – så er det usikkert om dette mulighetsrommet kan benyttes. Regelverket om offentlige anskaffelser må inngå i vurderingen av om tjenesten er en SGEI.

For ideelle organisasjoner er det viktig å kjenne til mulighetene i konkurransereglene. Det betyr at man bør kjenne til unntakene, fordi det er disse som kan medføre muligheter for støtte til både investeringer og drift. Som nevnt i teksten over er det nå nye regler som åpner for omfattende driftsstøtte til helse- og sosialorganisasjoner, og ifølge Virke er dette sannsynlig-

⁴⁵ Services of general economic interests (tjenester av allmenn økonomisk interesse)

vis fordi disse betraktes som mindre konkurransevridende enn andre tjenester. Det er også viktig at norske myndigheter ser nærmere på om det er muligheter som i dag ikke er benyttet, og når konkurransepolitisk avdeling har satt i gang et slikt arbeid, kan det tolkes slik at norske myndigheter ser etter flere løsninger for å kunne gi støtte til for eksempel ideelle organisasjoner som i dag faller mellom to stoler når det gjelder konkurransereglene.

5.4 Konkurranseloven

Selv om ideelle organisasjoner innenfor helse- og sosial inntil videre kan gis særbehandling i offentlige anskaffelser, betyr det ikke at de er unntatt konkurranse. Ideelle organisasjoner innenfor helse- og sosialfeltet er foreløpig unntatt de strenge prosedyrereglene, men de er ikke unntatt konkurranseloven eller lov om offentlige anskaffelser.

Konkurranseloven trådte i kraft 01.05.2004, og ifølge §1 er “ Lovens formål å fremme konkurranse for derigjennom å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser” (Fornyings-, 2009). Loven er spesielt opptatt av forbrukernes interesser, og den omfatter alle foretak som utøver offentlig eller privat ervervsvirksomhet. Unntaket fra loven er at den ikke gjelder for arbeids- og ansettelsesvilkår. Konkurransetilsynet har tilsynsoppgaver og skal håndheve EØS-avtalens artikkel 53 og 54 i del IV om konkurranseregler og andre felles regler. Det betyr bl.a. at man skal sørge for at handelen mellom avtalepartene ikke blir hindret, innskrenket, at konkurransen vris, eller at foretak ikke utilbørlig skal utnytte sin dominerende stilling.

5.5 Foreløpig konklusjon av hypotesen:

Innledningsvis beskrev jeg en hypotese om at norske myndigheter ikke bruker det juridiske handlingsrommet i EØS-reglene godt nok når det gjelder ideelle organisasjoner. Etter å ha satt meg inn i komplisert juridisk materiale, kan jeg forstå at dette kan skape vanskeligheter ved offentlige anskaffelser. Det er trolig at mange innkjøpere føler seg usikre på hva som er mulig, og at kompetansen vil variere mye mellom oppdragsgivere (for eksempel fra store til små kommuner). Det er også trolig at jurister vil vurdere mulighetsrom og begrensninger forskjellig. Bl.a. fordi det ofte er fortolkninger det er snakk om, samt at flere forhold også vurderes ut fra tidligere rettspraksis i EU (jfr. tidligere dommer).

Gjeldende forskrift om offentlige anskaffelser § 2-1 (3) som omhandler innkjøp av ideelle, er formulert som en valgfri mulighet for offentlige oppdragsgivere. Man gjør seg da avhengig av holdninger og kjennskap til muligheten ute i den enkelte offentlige enhet. Ut fra informasjon fra Virke, vet vi at holdningene er forskjellige ute i kommune-Norge. Dette skaper en

forskjellsbehandling av ideelle i kommuner, fylker og stat. Offentlige oppdragsgivere kan også velge å bruke del III av forskriften hvis de vil. Ut fra dette er det svært sannsynlig at handlingsrommet som ligger der ikke blir brukt til fulle. Det er også en kjent sak at norske myndigheter valgte en streng linje for del II av forskriften, og vi har derfor strengere konkurranseregler i Norge enn vi må ha ut fra EØS-avtalen. Vi utnytter derved ikke til fulle handlingsrommet som ligger der.

Nærmere konklusjon og anbefalinger blir beskrevet i kapittel 10.

6. ANALYSER AV STATISTIKK, DOKUMENTER OG FAGREFERANSER

I dette kapitlet blir flere temaer belyst og analysert. Det er kapittel 6.3 som viser de tallmessige funnene, og disse betraktes som svært viktige i min avhandling. I tillegg vil det belyses andre temaer som omhandler ideelle organisasjoners rolle i samfunnet, omfang av nedleggelser, analyse av samarbeidsavtalen, betraktninger rundt sentrale forhold i Oslo kommune, samt spesielle utfordringer om pensjon og risiko.

6.1 Presentasjon av hypotese

I dette kapitlet berøres forhold rundt hypotese A:

Aktiviteten i ideell sektor reduseres som følge av at det offentlige konkurransetter velferdstjenester.

6.2 Ideelle organisasjoners omfang og rolle i samfunnet

6.2.1 Omfang av tjenester:

I henhold til innhentede tall fra SSB fra nasjonalregnskapet, utfører ideelle organisasjoner i 2012 ca. 36.000 lønnede årsverk innenfor velferdsfeltene helse, sosial og utdanning. I rapporten «Halvveis til Soria Mora» finner man at ideelle (ikke-kommersielle) organisasjoner er størst innenfor områdene: Barnehager, behandling av rusmisbrukere og barnevernsinstitusjoner (Sivesind, 2008).

Jeg har innhentet tall fra SSB bl.a. innenfor **antall årsverk** i den enkelte sektor, se pkt. 6.3. Andelen ideelle innenfor næringene: utdanning, helse og sosial i 2012, viser at ideelle organisasjoner kun har 3,3% andel innenfor utdanningsfeltet, 4,5% andel innenfor helsefeltet og den største andelen på 8,2% innenfor sosiale tjenester. Tallene tilbake fra 1970 viser at utdanningsfeltet har øket fra 1,2% andel til 3,3% i 2012, og at utdanning er det eneste feltet ideelle har hatt en økning. Både innenfor helse og sosiale tjenester er andelen sunket betraktelig. Innenfor helse har ideelle hatt en reell nedgang på 36% fra 1970 og frem til i dag. Dette kan man lese mer om under pkt. 6.3.

I rapporten «Halvveis til Soria Mora» utfører de frivillige og ideelle organisasjonene til sammen 6% av årsverkene på velferdsfeltet, og dette er en svært liten andel sammenliknet med andre vesteuropeiske land (Sivesind, 2008). Det er bare Sverige med 4% som har mindre andel, mens både Finland og Danmark ligger på henholdsvis 10% og 13%. Eks.vis har ideelle i henholdsvis Nederland og Irland hele 45% og 56% andel. Av de nordiske landene har Danmark den høyeste andelen av nonprofit-tjenester i 2004, dvs 13% (Sivesind, 2008). Danmark

mer på nivå med de europeiske velferdspartnerskapslandene som Frankrike, Portugal og Italia. Sivesind mener at dette har sammenheng med at selveide institusjoner og friskoler leverer en stor andel av velferdstjenestene. Samtidig ser man at Danmark har en lavere andel av frivillighet (15% andel) enn Norge og Sverige med henholdsvis 26% og 32%. Sivesind mener at grunnen til at det finnes mest betalt arbeid i Danmark, er at nonprofit organisasjoner på velferdsfeltet i stor grad er profesjonalisert (Sivesind, 2008).

Min analyse ift omfang: Danmarks høye andel av ideelle i lønnet arbeid i nordisk sammenheng, knytter jeg til stoffet jeg har beskrevet i kapittel 8 i denne avhandlingen. Det fremgår at Danmark har en helt annet ordning for ideelle enn vi har i Norge. Slik jeg har forstått det, betraktes de ideelle innenfor utvalgte områder i Danmark, som en del av det offentlige og de utsettes derved ikke for konkurranse. Danmark har også enklere nasjonale regler (jfr. info pkt. 5.2.1 B om danskenes åpne og enkle minimums anskaffelsesregelverk). Etter min mening står de ideelles lave andel i Norge i sterk kontrast til at det sies at ideelle organisasjoner har en svært viktig samfunnsrolle.

6.2.2 Ideelle organisasjoners rolle

Man finner uttalelser om ideelles rolle mange steder, og her er et lite utdrag:

- I Bjarne Jensens kortversjon av rapport om «offentlig eller privat utbygging av velferdstjenester», skriver han at ideelle organisasjoner tradisjonelt sett har hatt en viktig rolle særlig innenfor helse- og omsorgssektoren i tilbudet av velferdstjenester. Han mener at å bruke slike organisasjoner kan supplere og bidra til utvikling av de offentlige tjenestetilbudene. Bruk av ideelle organisasjoner innenfor velferdsfeltet kan utløse tilleggsvirkninger som idealisme, kreativitet og dugnadsånd (Jensen, 2013).
- I artikkel utgitt på Virkes hjemmesider den 15.03.2013, står det at den økonomiske krisen i Europa gjør at både EU-institusjonene og medlemslandene i EU nå ser at de ideelle organisasjonene kan være viktige bidragsytere i helse- og sosialsektoren (Hovedorganisasjonen Virke, 2013e).
- I stortingsmelding nr. 29 – Morgendagens omsorg, er det mye fokus på ideelle tjenesteleverandører som en ressurs. De kaller de ideelle organisasjoner for “velferdsstatens fortropp”, og henviser til at ideelle har bygd ut tjenestetilbud til svakere grupper, har gått i bresjen for å utvikle nye arbeidsmetoder som ofte har gjenspeilet stor vekt på brukerinnflytelse, samt benyttet lokalsamfunnet som en tett samarbeidspartner. Ideelle organisasjoner er betydelige tjenesteleverandører, som driver sykehjem, hjemmetjenester og tilbud innenfor rus- og barnevern, psykisk helse og rehabilitering (Helse- og Omsorgsdepartementet, 2012-2013, p. 22).

- De samme forholdene og synet på ideelle fremkommer også i den nye veilederen for offentlige anskaffelser av helse- og sosialtjenester. Det fremheves at de ser forskjellen på ideelle tjenesteleverandører og kommersielle leverandører, ved bl.a. at ideelle ikke på samme måte kan hente ut overskudd fra driften. I veilederen nevnes også at det i budsjettproposisjonen for 2012⁴⁶ er fremhevet viktigheten av “å skape gode rammevilkår og en sterkere anerkjennelse av frivillig sektor” samt at de ideelle organisasjoner har “høy kompetanse og stort engasjement, og kan bidra til nye løsninger på velferdsutfordringene” (Difi, 2013, p. 10). I veilederen er man også opptatt av å legge til rette for at frivillig sektor fortsatt skal kunne ivareta viktige samfunnsfunksjoner, samt sikre at de får gode vilkår gjennom avtaler med det offentlige (Difi, 2013).

Det spesielle med ideelle organisasjoners rolle er som nevnt tidligere at man er drevet av andre verdsett og annen kultur. Det vises bl.a. ved at man ikke driver med profitt i fokus, har høy grad av delaktighet og deltakelse for brukere, og er interessepolitiske talsmenn for sine brukergrupper. Frivillighet Norge har i brev til FAD i 2011⁴⁷ kommet med innspill til samarbeid for å sikre ideelle aktørers vilkår. Frivillighet Norge skriver at dersom kommersielle og ideelle aktører sidestilles i konkurranse om oppdrag, så vil det føre til en undergraving av ideelle foretak, og det er fare for at de vil forsvinne og tømme Norge for følgende merverdi:

- **Pionerrolle:** ideelle har i mange år hatt en pionerrolle i utviklingen av velferdsstaten, og har vært tidlig ute med å definere behov hos brukergrupper. Ideelles organisasjonsstruktur og deres nettverk gjør at man enkelt og raskt kan tilpasse sine tilbud til brukernes behov.
- **Brukerperspektiv:** Ideelle har vært gode på å identifisere behov hos brukere, samt prioritere og sette på kartet de mest prekære behovene. Behovene blir ofte forsøkt dekket uavhengig om det gir avkastning eller ikke. Det er brukernes endrede behov som ligger til grunn for utvikling og innovasjon av tjenestene.
- **Tillit:** Ideelle organisasjoner nyter stor tillit blant brukere, fordi de ideelle representerer deres behov, og flere har negative subjektive erfaringer med det offentlige. De har erfaring med at ideelle driver tilbud av høy kvalitet.
- **Helhet:** De ideelle representerer helhetlige tilbud, dvs at de gir tilbud både før og etter et institusjonsopphold

Frivillighet Norge skriver at ideelle representerer en samfunnsmessig merverdi i form av ovennevnte forhold, samt at mange også har tilgang på frivillig arbeidskraft.

⁴⁶ Prop. 1S (2011-2012) FAD

⁴⁷ Brev fra Frivillighet Norge til FAD den 16.11.2011 om innspill til samarbeide for å sikre ideelle aktørers vilkår

Analyse av ideelles rolle: I likhet med Frivillighet Norge er jeg enig i at det er viktig at det på politisk hold og blant offentlige oppdragsgivere opplyses om og anerkjennes den forskjelligheten som ideelle representerer fra både kommersielle og offentlige tilbud. Det er også viktig å fremheve at ideelle ikke bare er et supplement til det offentlige, men en viktig strategisk samarbeidspartner med en særs viktig samfunnsrolle. Dette fremheves i samarbeidsavtalen inngått mellom forrige regjering og ideelles interesseorganisasjoner. Ovennevnte viser at de ideelles viktige samfunnsrolle blir sett av mange, og at den intense jobbingen fra bl.a. ideelles interesseorganisasjoner har bidratt til at de ideelle har blitt satt på kartet i forhold til problemer rundt konkurranseutsetting. Imidlertid kan man ikke forvente at alle kjenner til samarbeidsavtalen eller har det samme synet på ideelle, jfr. mange forskjellige offentlige oppdragsgivere. Det er imidlertid avgjørende at ny regjering og politikere generelt sett ser viktigheten av denne rollen. Jfr. mer om dette i kapittel 7.

6.3 Statistiske oversikter i komparativt perspektiv

Jeg har hentet inn grunnlagstall fra Statistisk Sentralbyrå (SSB), og en del av tallene går tilbake fra 1970. Ut fra forskjellige økonomiske variabler har jeg bearbeidet tallene i komparativ hensikt, og sammenliknet ideelle, offentlige og kommersielle organisasjoner. Alle tall er hentet inn i perioden mai til august 2013, med en korreksjon fra SSB ifm andel av BNP for undervisning mottatt i november 2013.

Opprinnelig ønsket jeg å benytte SSB's satellittregnskap for ideelle og frivillige organisasjoner som tydeliggjør omfanget av den betydelige ulønnende og lønnede arbeidsinnsatsen innenfor de ideelle og frivillige organisasjonene (Statistisk Sentralbyrå, 2012b). Kildegrunnlaget sammenfaller i hovedsak med grunnlaget for nasjonalregnskapet, men man hentet også inn data fra flere kilder for å få frem en mer detaljert kunnskap og inndeling av tallene. Dessverre var ikke satellittregnskapet oppdatert med tall for 2011 og 2012, og det var heller ikke mulig å få tak i tall som var eldre enn fra 2006. Jeg ønsket å se en utvikling over en lengre periode, og derfor valgte jeg å se bort fra satellittregnskapet og benyttet i stedet tall jeg fikk fra SSB fra nasjonalregnskapet. Jeg har også valgt å se bort fra frivillig ulønnet arbeid, men konsentrert meg om å sammenlikne de lønnede kostnadene. Forklaringer på sektorkoder og næringskoder i SSB ligger vedlagt. Alle kommentarer og tall viser tredelingen «ideelle, kommersielle og offentlig forvaltning». Her sammenliknes utviklingen i de tre sektorene innenfor næringene: utdanning, helse og sosial.

Grafiske fremstillinger for perioden 1970-2010 er lagt inn i nåværende kapittel, og i tillegg finnes flere grafiske fremstillinger for perioden 2006-2012 som vedlegg til avhandlingen.

6.3.1 Endring i antall organisasjoner/virksomheter

SSB kunne bare fremskaffe tall for ideelle organisasjoner og kommersielle organisasjoner, og hadde dessverre ikke oversikt over utviklingen av antall organisasjoner i offentlig forvaltning. Det var kun mulig å fremskaffe tall fra 2008 til 2012. Jeg sendte en henvendelse på tallene for 2012, fordi tallene viste en svært høy nedgang i antall foretak fra 2011 til 2012 for ideelle organisasjoner og en høy vekst for kommersielle. Dette mente SSB at ikke var reelt, men at det kun skyldtes tekniske føringer hos dem for 2012-tallene. Jeg valgte derfor å ikke ta med tall fra 2012. Det betyr at tallene kun viser en kort periode (2008-2011).

Pr. 2011 driver ideelle 534 organisasjoner innenfor utdanning, 195 organisasjoner innenfor helse, 140 organisasjoner innenfor sosial og 1769 barnehager og SFO. Antall virksomheter innenfor utdanning viser en nedgang fra 2008 med 11. Antall virksomheter innenfor helse viser en nedgang på 29, og antall virksomheter innenfor sosial viser en nedgang på 14. Antall virksomheter innenfor barnehager/SFO viser nedgang med 118. Da er tall for 2012 ikke tatt med, jfr. info ovenfor. Antall kommersielle virksomheter viser en tydelig økning (se tabell 4).

Utviklingen i antall foretak/organisasjoner på de tre næringene viser **generelt sett at antallet ideelle organisasjoner synker i alle tre næringene (utdanning, helse, sosial)**, mens det er vekst i kommersielle organisasjoner.

Utdanning: Når det gjelder utvikling i utdanningsfeltet, ønsket jeg å få tak i mer statistikk, og jeg sendte en henvendelse til Utdanningsdirektoratet og spurte om de hadde statistikk over utvikling av skoleslag og eierform over flere år. Dessverre hadde de ikke tilgjengelig den statistikken jeg spurte etter. Imidlertid fant jeg relevant stoff på SSB om utvikling i antall grunnskoler i en artikkel som nylig ble publisert den 13.12.2013. I denne statistikken skiller de kun mellom offentlige skoler og private skoler. Bare fra 2012 til 2013 ble det registrert 50 færre offentlige grunnskoler. I artikkelen fremgår at det er de små kommunale barneskolene det blir færre av, mens det er en mindre nedgang på kombinerte skoler og de rene ungdomsskolene. Mens det har vært en nedgang i de offentlige grunnskolene, har det imidlertid vært en økning i tallet på private skoler. Tallet fra 2012 til 2013 har ifølge artikkelen økt med 10. Det fremgår at for perioden 2003 til 2013 har de private grunnskolene økt med 61,2%, mens de offentlige grunnskolene har hatt en nedgang på 14,7% for samme tiårsperiode (Statistisk Sentralbyrå, 2013).

I mediebildet har vi i flere år sett kamper rundt nedleggelse av offentlige grunnskoler, bl.a. med begrunnelse i økonomiske besparelser. Det er vanlig at foreldre engasjerer seg og protesterer mot dette, og i noen tilfeller har foreldre gått sammen om å opprette nye privatskoler. Virke bekrefter at de har fått mange nye Montessori-skoler som medlemmer som følge av nedleggelse av off. skoler.

Ifølge rapporten «Halvveis til Soria Moria» fremgår at det var en økning i grunnskoler og videregående skoler ifm friskoleloven som ble innført under Bondevik II-regjeringen i 2003, og det gjorde at det var enklere å opprette privatskole med offentlig støtte. Dette ble innstrammet ved Stoltenberg II-regjeringen i 2005, som innførte ny privatskolelov med mer begrensede godkjenningmuligheter. Sivesind skriver at det skjedde en sterk vekst det siste tiåret, særlig i de private høgskolene som økte med 57% fra 1997 – 2006 (Sivesind, 2008). Disse tallene er med på å underbygge at antall privatskoler ikke har sunket, men derimot hatt en vekst. (Tallene skiller ikke mellom kommersielle og ideelt drevne skoler).

6.3.2 Endring av antall konkurser

Det er hentet inn tall fra SSB som viser antall åpnete konkurser for perioden 2007 til 2012 for ideelle og kommersielle organisasjoner. Personlig næringsdrivende (sektorkode 8200) er tatt ut av tallene. Offentlige organisasjoner/foretak kan ikke gå konkurs, og tallene viser derfor kun sammenlikning med kommersielle og ideelle. SSB hadde ikke tall for lengre periode.

Antallet konkurser for ideelle har samlet for de tre næringene ligget mellom 5-11 konkurser pr. år fra 2007 og frem til nå. Jeg har utarbeidet tabell som viser antall konkurser totalt i ideelle og kommersielle organisasjoner ut fra totalt antall organisasjoner:

Tabell 4 – Totalt antall konkurser ideelle og kommersielle innenfor utdanning, helse, sosial

År:	Antall konkurser ideelle:	Antall konkurser kommersielle:
2008	6 konkurser av 2809 VH	40 konkurser av 6044 VH
2009	11 konkurser av 2704 VH	47 konkurser av 6494 VH
2010	6 konkurser av 2637 VH	37 konkurser av 6799 VH
2011	5 konkurser av 2637 VH	29 konkurser av 6879 VH
2012	7 konkurser a 1470 VH ⁴⁸	32 konkurser av 7593 VH

Virksomheter (VH)

Antall konkurser er høyere i kommersiell virksomhet, fordi antallet virksomheter er så mye høyere. Antallet konkurser er forholdsvis stabilt blant ideelle, men viser at det i 2009 var et høyere antall. Den samme trenden viste seg i 2009 for kommersielle. Legg merke til at konkurser i kommersielle virksomheter har en nedadgående tendens fra 2009 og frem til nå, sam-

⁴⁸ Det er heftet usikkerhet ved totalt antall virksomheter både for kommersielle og ideelle.

tidig med at antall virksomheter øker i kommersiell sektor. For ideelle er antallet virksomheter synkende. (Man må imidlertid se bort fra antall virksomheter i 2012, jfr. tidligere informasjon om sannsynlig feil fra SSB).

I Angells rapport om «Kyrkja som velferdsleverandør» fremkommer tall som viser en formidabel nedlegging av plasser og virksomheter i perioden 1974-2008, og dette vises spesielt innenfor pleie- og omsorgssektoren. Innenfor pleie- og omsorgsinstitusjonene har antall institusjoner sunket fra 99 til 40 for nevnte periode. Tar man bort følgene av HVPU-reformen ser man at antallet allikevel har sunket (Angell, 2011). Se mer om hans forskning i pkt. 3.3.

6.3.3 Andel av bruttonasjonalprodukt (BNP)

Her fremkommer de tre næringenes bruttoprodukt i % av BNP⁴⁹ pr. sektor (ideelle, kommersielle, offentlig forvaltning) for perioden 1970-2010 (hvert tiår). Statistikken viser de tre forskjellige næringenes og sektorenes **andel** av BNP.

I Norge er det som kjent offentlig sektor som driver de fleste av velferdstjenestene innenfor disse næringene, og derfor har offentlig forvaltning også den høyeste andelen av BNP.

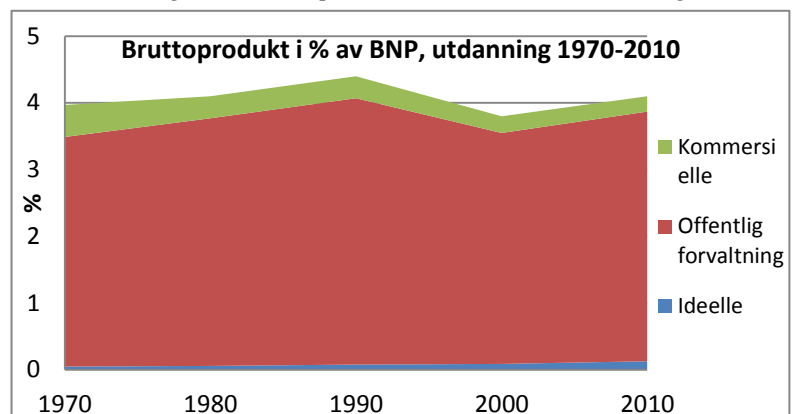
Utdanning: Det offentlige hadde en %-andel av BNP på 3,44% i 1970, og

en jevn vekst frem til år 1990, men deretter viser kurven en nedgang på 90-tallet. I 2010 viser andelen 3,74% av BNP. Det offentlige har hatt en vekst på 0,3%-poeng for perioden 1970-2010. Imidlertid vises en nedgang igjen fra 2010 til 2012 på 0,16%-poeng.

De ideelle har totalt sett en svært liten andel av utdanningsfeltet, men de har derimot hatt en jevn stigning fra 1970 (0,05% andel) til 2010 (0,13% andel). Denne andelen har de beholdt også i 2012. Ideelle har hatt en vekst på 0,08%-poeng for perioden 1970-2010.

De kommersielle hadde den høyeste andelen i 1970 på 0,48%, og deretter nedgang. De største nedgangene hadde de kommersielle på samme tidspunkt som det offentlige, og det var rundt år 2000 frem til 2008, men med en svak vekst fra 2009. Deretter har de hatt en stabilitet på ca.

Figur 5 – Bruttoprodukt i % av BNP, undervisning

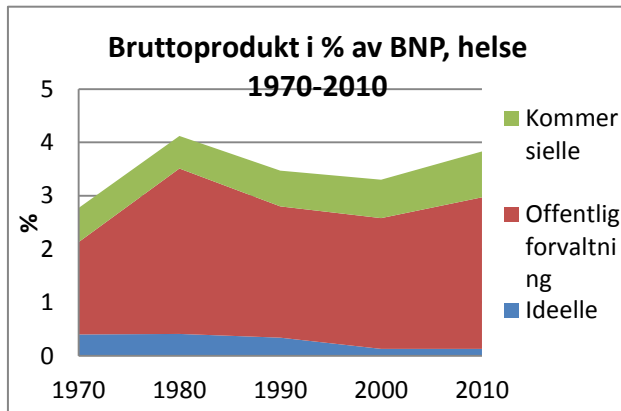


⁴⁹ BNP er en indikator for samlet verdiskaping i et land, og gir samtidig uttrykk for opptjent bruttoinntekt fra innenlandsk produksjonsaktivitet. I offentlig forvaltning og annen ikke-markedsrettet virksomhet bestemmes **bruttoprodukt** som sum lønnskostnader, netto produksjonsskatter og kapital slit (jfr. forklaring av begreper fra nasjonalregnskapet). I nevnte tall er bruttoprodukt beregnet ut fra produksjonsmetoden.

0,23% andel frem til 2012. Totalt sett har de kommersielle hatt en nedgang på i undervisningsnæringen på 0,25%-poeng i perioden 1970-2010.

Helse: Ideelle aktørers andel av BNP viser en betraktelig nedgang fra 0,4% i 1970 til 0,13% i 2010, men med en forsiktig økning til 0,16% i 2012. Den største nedgangen skjedde rundt århundreskiftet, dvs samtidig med at konkurranseutsettingen skjøt fart. Ideelle aktørers andel

Figur 6 – Bruttoprodukt i % av BNP, helse



er svært liten i dagens Norge, til tross for at politiske uttalelser ofte går i retning av hvor viktige ideelle aktører er. Den totale nedgangen for ideelle viser 0,27%-poeng lavere andel av BNP for perioden 1970-2010. Det offentlige og kommersielle aktører har vokst i samme periode. Offentliges andel har økt fra 1,73% i 1970 til

2,87% i 2012, en med total økning på 1,14%-poeng. De kommersielle har økt sin andel fra 0,64% i 1970 til 0,85% i 2012. Den største økningen for kommersielle fant sted på 2000 tallet og frem til i dag, mens det offentlige hadde en stor økning fra 1970 til 1980 og en vekst igjen de siste ti år. Økningen for kommersielle har vært på 0,22%-poeng i perioden 1970-2010.

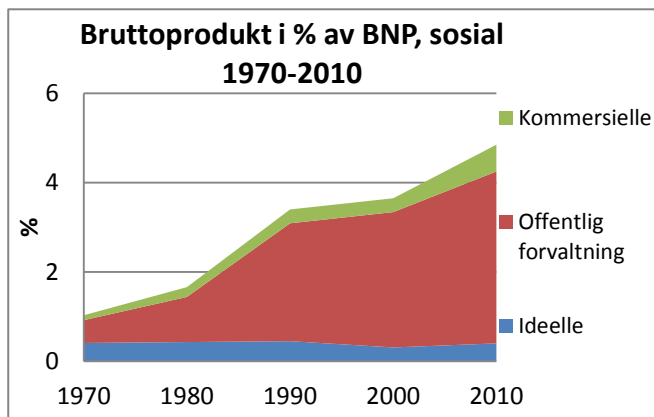
Sosial: Innenfor næringen sosial har de ideelle hatt samme andel i 1970 som 2010, dvs. 0,4%. Imidlertid sank andelen rundt årtusenskiftet (ned til 0,3%), for deretter å gå opp igjen i år 2010 til 0,4%, men med en liten nedgang til 0,39% i 2011-2012. Inkludert i denne næringen ligger barnehageutbyggingen, se egne kommentarer nedenfor. Totalt sett viser tallene 0,01%-poeng reduksjon i andel BNP for perioden 1970-2010 for ideelle.

Til tross for at ideelle barnehager har økt, har allikevel ikke ideelle tatt del i den totale veksten som det offentlige og kommersielle har hatt innenfor næring for sosial.

Offentlige har hatt en stor økning fra 0,51% i 1970 til 3,89% i 2012. Det offentlige har hatt en økning på 3,38%-poeng for perioden 1970-2010.

De kommersielle har også hatt en stor økning fra 0,11% andel i 1970 til 0,6% i 2012. Økningen har vært på 0,49%-poeng for perioden. Den største økningen har kommersielle hatt på totusentallet hvor andelen økte med ca.0,3%-poeng. Det offentlige økte mest fra 1980 til 1990. Økningen til kommersielle på totusentallet stemmer tidsmessig overens med at konkurranseutsettingen skjøt fart.

Figur 7 – Bruttoprodukt i % av BNP, sosial

**Kommentarer på andel BNP:**

I en artikkel fra SSB utgitt den 19.12.2011 kommenterte man satellitt-regnskapet for frivillige og ideelle for 2009. Her sto det bl.a. at helse og sosiale tjenesters andel avtok litt i perioden 2006-09, og dette skyldtes delvis at flere kommersielle aktører kom inn på banen som

samarbeidspartnere med kommunene, og dette gikk ut over ideelle aktører (Statistisk Sentralbyrå, 2011).

Sosialsektoren - Barnehager:

Mine tall fra sosialsektoren viser at ideelle hadde en nedgang rundt år 2000, men en oppgang igjen fra 2007. Inkludert i denne sektoren ligger også barnehager. Ifølge rapporten «Halvveis til Soria Moria» er barnehager det største feltet som ideelle organisasjoner driver. Dette kan være foreldredrevne organisasjoner eller av ulike frivillige organisasjoner, som religiøse organisasjoner og menigheter, sanitetsforeninger, ulike utdanningsinstitusjoner som Rudolf Steiner eller Maria Monteressori o.l. Rapporten er av litt eldre dato og har sammenlikningstall fra 1997 til 2003. Her fremkommer at de kommersielt drevne barnehagene hadde den raskeste veksten, og deretter kom nonprofit-barnehagene, og den laveste veksten hadde de offentlige barnehagene. I rapporten nevnes at private barnehager i antall økte med 350 i perioden 2003-2007, mens offentlige barnehager kun vokste med 50. I disse tallene er det ikke skilt mellom ideelle og kommersielle (Sivesind, 2008). Barnehageøkningen kom som følge av barnehage-reformen fra 2002 og barnehageforliket i 2003. På SV's hjemmesider står det at «over 60.000 nye barn fikk plass i barnehagene» (Sosialistisk Venstreparti, 2013b). Denne satsningen har ført til en sterk vekst i antall barnehager.

Ifølge rapporten «Halvveis til Soria Moria» er det innenfor næringen «Sosial» at man finner de **tre største områdene** hvor ideelle aktører er representert. I tillegg til barnehager, er det innenfor behandling av rusmisbrukere og drift av barnevernsinstitusjoner.

6.3.4 Konsumvekst

SSB hadde kun tall for offentlig forvaltning og ideelle, og det er disse sektorenes utgifter til konsum⁵⁰ som inngår i tallene. Jeg har sett på den %-vise økningen i konsum for tiårene tilbake til 1970 og frem til i dag.

Utdanning: Trenden fra 1970 til 2010, viser at ideelle hadde en svært høy %-vis vekst i konsum fra 1970-1980, og veksten har helt frem til 2010 ligget over veksten i det offentlige. Veksten fra år 2000-2010 er på 138% for ideelle, mens veksten i det offentlige i samme periode var på 90%. Jeg antar at veksten ikke skyldes privatskolebevilgningene, da det er en kjent sak at be-

vilgningene vanligvis ikke dekker de fulle kostnadene til driften. Eks.vis dekker man vanligvis ikke husleie. Grunnen kan være at det er opprettet flere plasser og nye privatskoler, samtidig som det har vært nedleggelse av offentlige grendeskoler (jfr. pkt. 6.3.1). Imidlertid viser tallene de senere år (2006-2012) at de ideelles konsumvekst har årlige variasjoner, fra at den ligger under nivået til det offentlige, til at ideelle ligger over (jfr. vedlagt graf).

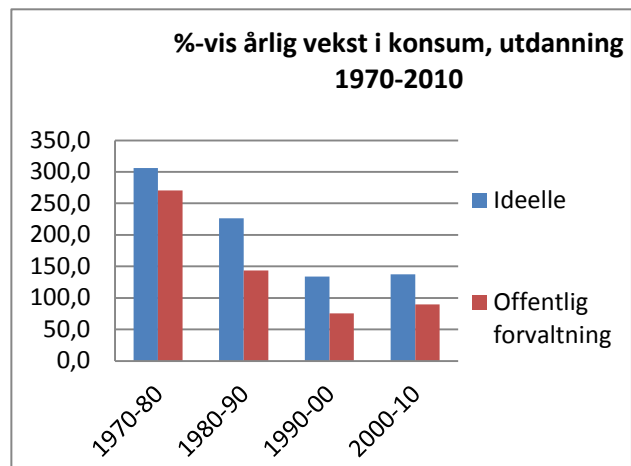
Helse: I næring for helse er bildet helt annerledes enn i næring for utdanning. Den offentlige forvaltningen har hatt en mye høyere konsumvekst enn ideelle i perioden 1970-2010.

I perioden 2000-2010 har det offentlige hatt en vekst på 232% og de ideelle en vekst på 53%. For perioden 1990-2000 hadde ideelle en nedgang på til sammen 30% som sannsynligvis skyldes HVPU-reformen.

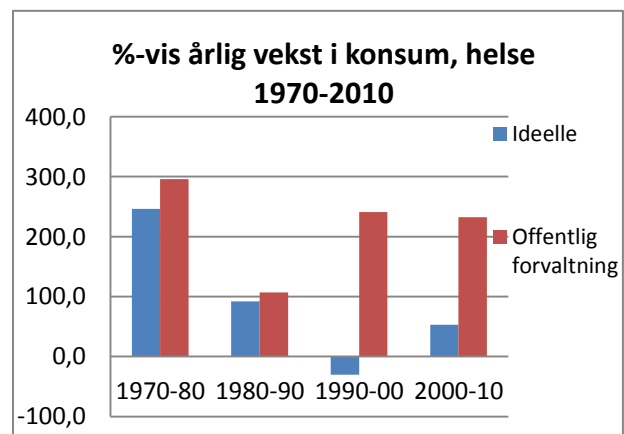
Sosial: Veksten i konsumet i offentlig forvaltning var svært høy fra 1970 til 1980, og helt frem til år 2000 hadde det offentlige betydelig

høyere vekst enn de ideelle. Fra 1990-2000 hadde de ideelle en negativ vekst på nesten 9% som sannsynligvis skyldtes HVPU-reformen. Trenden har snudd fra 2000 til 2010, hvor de

Figur 8 - %-vis årlig vekst i konsum, utdanning



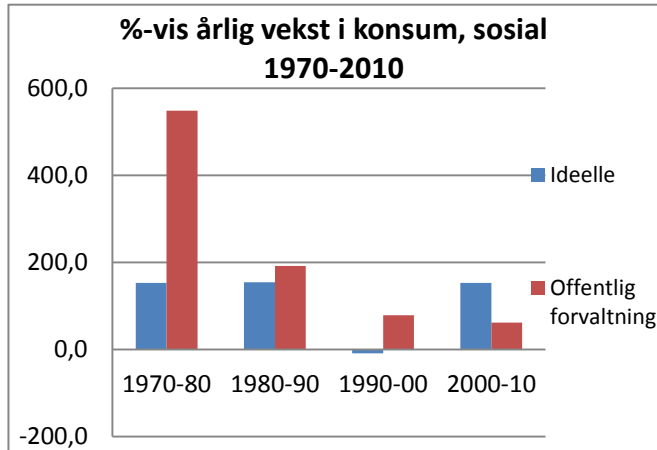
Figur 9 - %-vis årlig vekst i konsum, helse



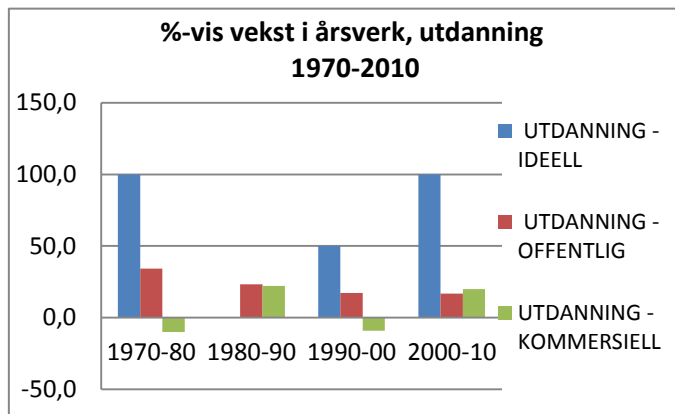
⁵⁰ Konsum i ideelle organisasjoner og i offentlig forvaltning defineres som utgifter som måles ved totale produksjonskostnader, dvs sum av produktinnsats (varer og tjenester som ideelle og offentlige disponerer til sine produksjonsformål), lønnskostnader (bruken av egen arbeidskraft), kapitalslit (bruken av egen produksjonskapital) og eventuelle netto næringskatter, men fratrukket inntekt ved salg til andre sektorer, i det offentlige fratrukket gebyrer (jfr. SSB)

ideelle har hatt en betydelig høyere vekst enn det offentlige. Dette kan skyldes barnehageutbyggingen. Det er hovedsakelig årene fra 2006-2007 og fra 2011-2012 som viser høyere vekst for ideelle. For øvrig har det offentlige hatt høyest vekst. Grafene viser at veksten

Figur 10 - %-vis årlig vekst i konsum, sosial



Figur 11 - %-vis vekst i årsverk – utdanning



generelt sett er lavere, og dette kan sannsynligvis også skyldes en lavere prisstigning generelt i markedet i senere år.

6.3.5 Årsverk

Antall årsverk er også et godt parameter for å finne ut av økonomisk utvikling.

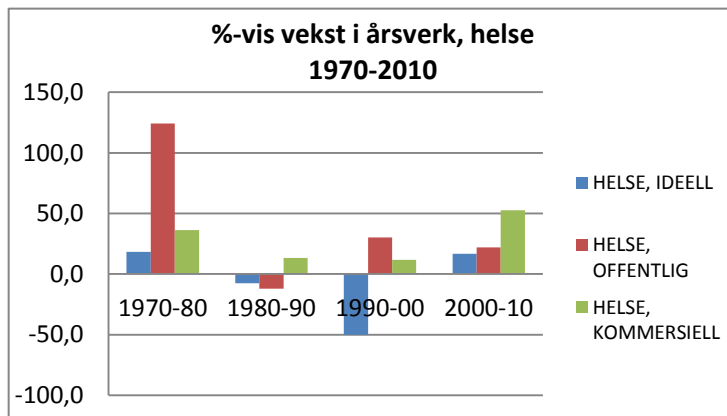
Utdanning: Den %-vise veksten i antall årsverk for ideelle viser et variabelt bilde fra tiår til tiår, med alt fra svært høy vekst til nullvekst. Totalt har imidlertid veksten vært høy, dvs en økning på 500% fra 1970 til 2010. Imidlertid viser antall årsverk jeg fikk fra nasjonalregnskapet et betydelig lavere antall

stillinger enn satellittregnskapet for ideelle viser. Forskjellen vises særlig innenfor utdanning- og helsefeltet, mens sosialfeltet stemte bedre overens. Dessverre kunne jeg ikke benytte tallene fra satellittregnskapet, fordi de kun var utarbeidet for en kort periode.

Når det gjaldt veksten for årsverk fra offentlig forvaltning viste tallene for hele perioden en jevnere vekst, med en total vekst for perioden 1970-2010 på 127%.

De kommersielle innenfor utdanningsfeltet viser en samlet lav vekst, med nedgang fra 1970-1980 og fra 1990-2000. Imidlertid vises en stigning igjen i på totusentallet. Til sammen var veksten kun på 20% for hele perioden 1970-2010. Det er grunn til å merke seg at denne tendensen har endret seg de senere årene. For perioden 2006-2012 viste veksten en mye jevnere utvikling mellom de tre sektorene med 20% vekst for ideelle, 18% vekst for kommersielle og 12% vekst for offentlige virksomheter. Det ser derved ut til at kommersielle er i vekst på utdanningsfeltet også.

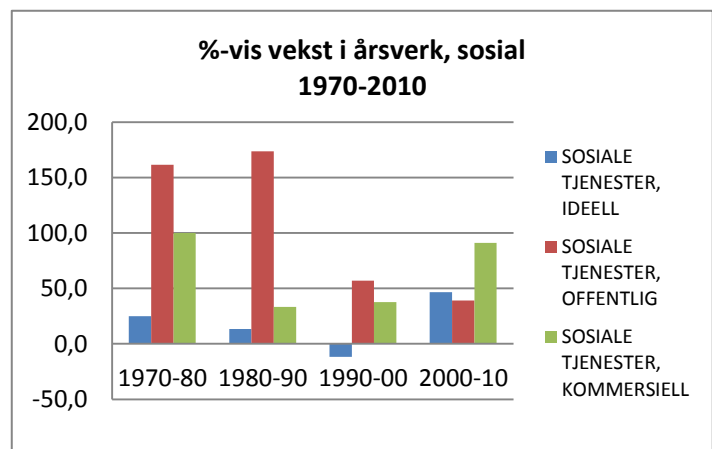
Figur 12 - %-vis vekst i årsverk, helse



Helse: Vekst for ideelle viser den laveste utviklingen av alle tre næringene som ideelle driver innenfor. Totalt sett for hele perioden 1970-2010 fremgår en reell nedgang på 36%, med den største nedgangen fra år 1990 til 2000 (jfr. nedlegginger som følge av HVPU-

reformen). For offentlig forvaltning har veksten også variert, med en topp fra 1970 til 1980, og med en nedgang i perioden 1980-1990. Totalt sett har det offentlige i helsesektoren hatt en økning på 213% for perioden 1970-2010. De kommersielle har hatt en økning i alle årene, og den høyeste økningen hadde man fra år 2000 og frem til nå. Dette stemmer overens med tidsrommet når konkurranseutsettingen har økt. Totalt har kommersielle hatt en økning på 163% for perioden 1970 til 2010. Perioden 2006-2012 viser at ideelle har hatt nullvekst, det offentlige har hatt en vekst på 10% og de kommersielle en vekst på hele 21%.

Figur 13 - %-vis vekst i årsverk, sosial



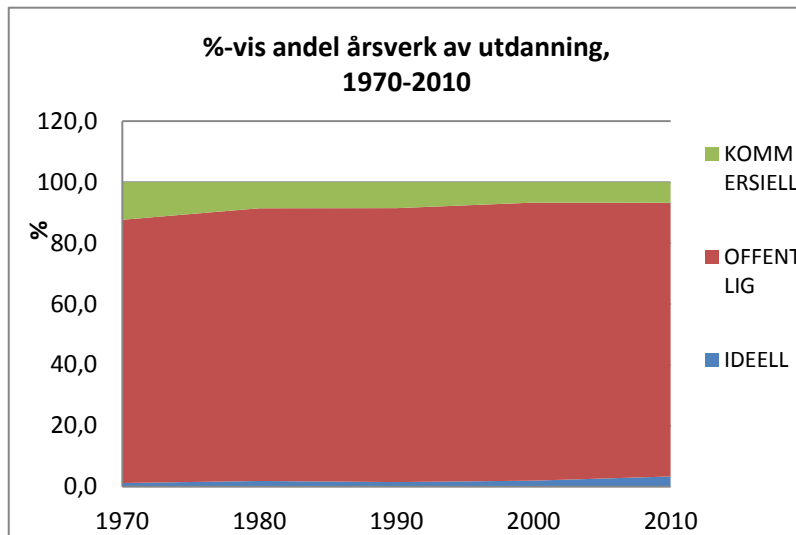
Sosial: Veksten for ideelle har vært lav fra 1970 til 1990 og langt lavere enn både kommersielle og offentlig forvaltning. Fra 1990 til 2000 vises også en nedgang for ideelle på 12%, mens det har tatt seg opp igjen på totusentallet. Nedgangen på 1990-tallet skyldes sannsynligvis HVPU-reformen. Dette kan skyldes veksten i barnehage tilbudet.

Samlet sett har ideelle hatt en vekst på 83% for hele perioden 1970-2010. Veksten for offentlig forvaltning har vært svært høy for perioden 1970-1990, og de har hatt den høyeste veksten av alle frem til år 2000. For perioden 2000-2010 har veksten imidlertid vært lavest. Mulig at noe forklaring kan ligge i at det offentlige ikke har hatt like stor barnehageutbygging som de to andre sektorene, men det kan også skyldes kommuners økonomiske utvikling. Imidlertid viser hele perioden en formidabel vekst for offentlig forvaltning på 1462%. De kommersielle har god vekst i hele perioden, og fra år 2000 og frem til 2012 viser de høyest vekst av alle. Dette stemmer overens med konkurranseutsetting og markedstenkning. Totalt har kommersielle hatt en vekst på 600% for perioden 1970 til 2010. For perioden 2006-2012 har ideelle og

offentlig forvaltning hatt nesten lik vekst på henholdsvis 21% og 22%, mens kommersielle har hatt dobbelt så høy vekst, 42%.

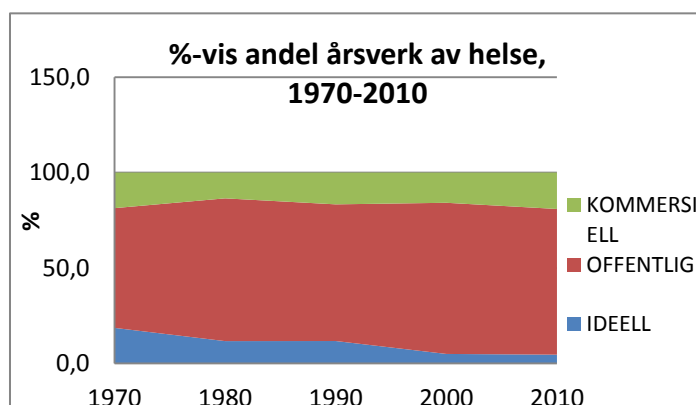
%-vis andel innenfor den enkelte næring - Årsverk

Figur 14 - %-vis andel årsverk, utdanning



Utdanning: Det er forholdsvis små utslag i endring av andeler, men man kan allikevel se en trend. Det offentlige har økt sin andel fra 86% i 1970 til en topp på 91% i år 2000 og en mindre nedgang til ca. 89% i 2012. Utdanningsfeltet er den eneste næringen hvor de ideelle har hatt en positiv

utvikling, og de har utvidet sin andel fra 1970 på 1,2% til 3,3% i 2012. Jfr. tidligere info om nedleggelse av grendeskoler og vekst av privatskoler. De kommersielles andel har sunket fra 1970 på 12,3%, til 6,7% andel ved årtusensskiftet. Deretter har man hatt en forsiktig økning frem til 2012 til 7,2%. Dette kan ha med regjeringers politikk å gjøre på utdanningsfeltet, og som nevnt tidligere økte antall privatskoler ifm friskoleloven i Bondeviks regjering. Ser man på tallene for 2011 og 2012 har imidlertid andelen kommersielle hatt en forsiktig økning innenfor utdanningssektoren, og dette er i perioden hvor de rødgrønne har regjert.

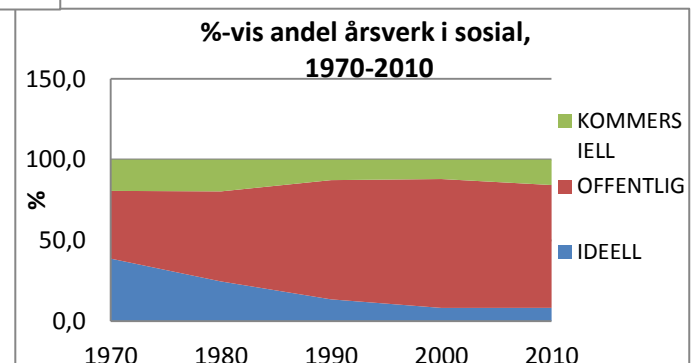


Figur 15 - %-vis andel årsverk, helse

Helse: Offentlig forvaltning økte sin andel betraktelig fra 62,7% i 1970 til 76,3% i 2010, og frem til 2012 har andelen økt ytterligere til 76,9%.

Imidlertid har andelen for det offentlige sunket fra 2000-2012 med 2,3%-

poeng. Denne andelen er det de kommersielle som har overtatt. De ideelles andel har sunket betraktelig fra 18,6% i 1970 til 4,5% i 2012. Andelen til kommersielle var på ca. 19% i 1970, med en nedgang i 1980 hvor andelen var på 13%, og med en oppgang igjen på totusentallet,



slik at de i 2010 har en andel på 19%. Deres andel er betraktelig styrket fra år 2000 og frem til 2012, og viser at de har tatt andel både fra ideelle og fra det offentlige.

Figur 16 - %-vis andel årsverk, sosial

Sosial: I denne sektoren har det offentlige hatt den største økningen i sin andel fra 41,9% i 1970 til 76,2% i 2012. Dette kan også skyldes at samfunnsbehovet har endret seg (for eksempel flere eldre). Imidlertid skulle man tro at dette også hadde vist seg i høyere andeler for de ideelle, men tvert imot har ideelles andel sunket betraktelig fra 38,7% i 1970 til 8,2% i 2012. Sannsynligvis betyr dette at det offentlige har overtatt mer av ansvaret for en rekke tjenester fra ideelle i perioden fra 1970 og frem til i dag (driver i egenregi), samt at konkurranseutsettingen har gitt utslag i nedgang. De kommersielles andel er totalt sett for hele perioden 1970-2010 noe redusert, men ikke så mye som de ideelles andel. De kommersiell'es andel er redusert fra 19,4% i 1970 til 15,7% i 2012. Nedgangen viste seg på 90-tallet (mulig som følge av HVPU-reformen), men økte igjen fra år 2000 til 2010. Det er viktig å merke seg at fra år 2000 og frem til 2012 viser utviklingen i antall årsverk at de kommersielle har overtatt andel fra det offentlige innenfor sosialfeltet. Det offentlige hadde en nedgang på 3,6%-poeng, og denne er overtatt av de kommersielle. Veksten på barnehagefeltet ligger også her, og ideelle har tatt del i denne veksten. Siden ideelle ikke har hatt vekst totalt sett i denne næringen siden år 2000 betyr at det er på andre deler av sosialfeltet som ideelle har hatt en andelsreduksjon, jfr. bl.a. Angels rapport som tidligere er beskrevet i pkt. 3.3.

6.3.6 Bruttoprodukt

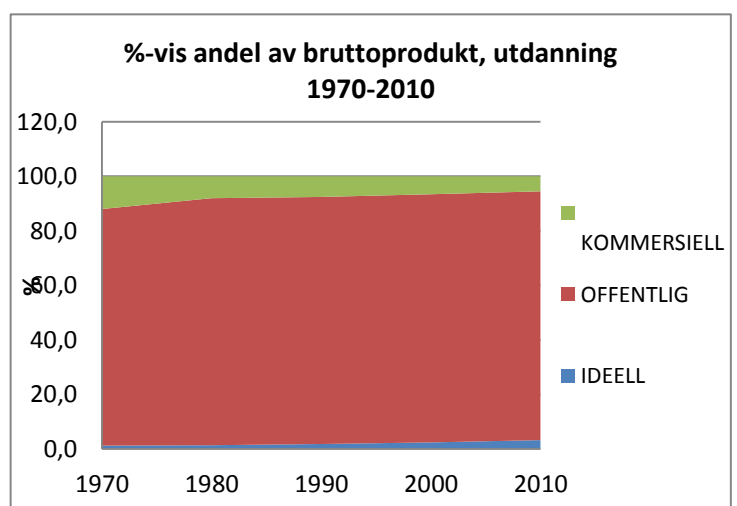
Bruttoprodukt i ideell sektor omtales som verdiskapingen. Se forklaring på bruttoprodukt for øvrig under pkt. 6.3.3, fotnote 49. Tallene fra SSB er bearbeidet for å se **hvilken andel** de forskjellige sektorene har i den enkelte næring, og om andelen har endret seg. Deretter har jeg sett på den **%-vise veksten** i den enkelte sektor. Utviklingstrekkene i det kommende materialet viser mye av den samme tendensen som allerede kommentert, med noen unntak.

%-vis andel av bruttoproduktet:

Utdanning: De ideelle har styrket sin andel fra 1970 (1,2%) til 2010 (3,3%). Offentlig forvaltning har også styrket sin andel fra 86,8% i 1970 til 91,2% i 2010.

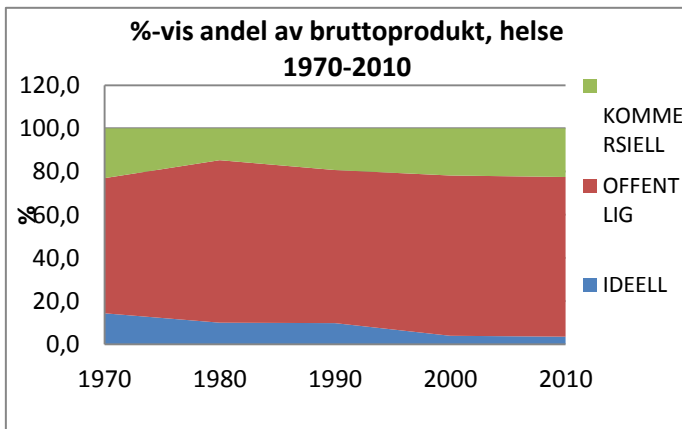
De kommersielles andel er sunket fra 12% i 1970 til 5,5 % i 2010.

Figur 17 - %-vis andel av bruttoprodukt, utdanning



Figur 18 - %-vis andel av bruttoprodukt, helse

Helse: De ideelles andel er kraftig redusert fra 14,3% i 1970 til 3,5% i 2010 og det offentlige



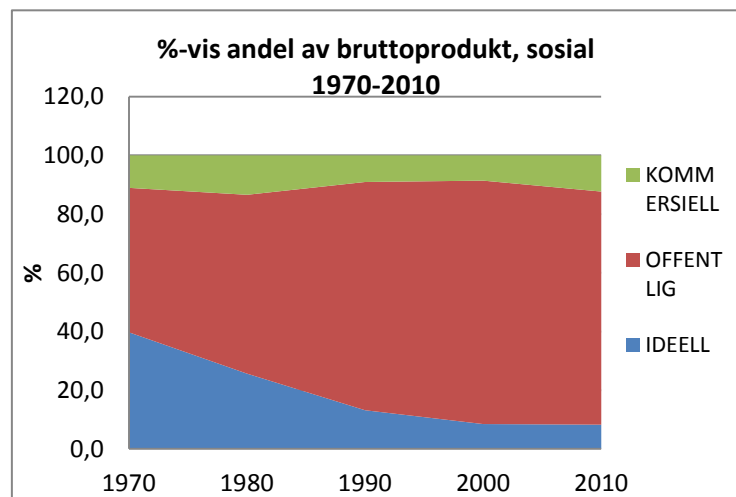
har økt sin andel fra 62,6 i 1970 til 74,0% i 2010. De kommersielle har nesten samme %-andel i 1970 som i 2010 (22-23%), men de hadde imidlertid en nedgang fra 1970 til 1980, og vokste igjen fra 1990 med ytterligere vekst frem til nå.

95

Figur 19 - %-vis andel av

bruttoprodukt, sosial

Sosial: De ideelles andel viser en svært stor reduksjon fra 39,7% i 1970 til 8,3% i 2010. Offentlig forvaltning har hatt en stor økning fra 49,2% i 1970 til 79,4% i 2010. Ser man imidlertid på tallene for perioden 2000-2012 viser at andelen til det offentlige og ideelle har sunket, og at de kommersielle har tatt over andelene i tilsvarende vekst. Også her viser tallene til de kommersielle at de har nesten samme andel i 1970 som i 2010, henholdsvis 11,1% og 12,3%. Tallene sank i perioden 1980-2000, men de har hatt en kraftig vekst for perioden 2000-2012. De har overtatt andeler fra ideelle og offentlig forvaltning i denne perioden samtidig med at konkurranseutsettingen økte.

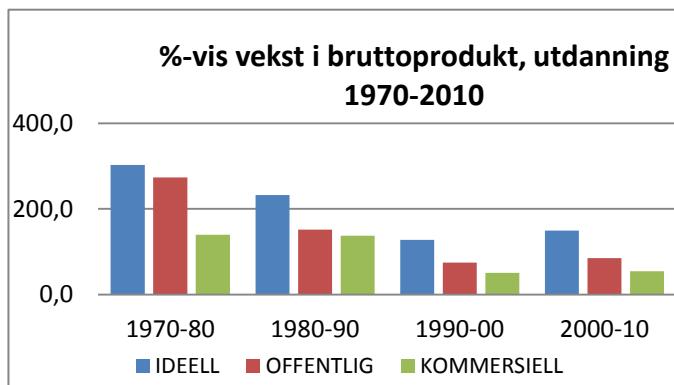


%-vis vekst i bruttoproduktet:

Hvordan har den %-vise veksten vært i perioden 1970 til 2010?

Utdanning: Trenden bekreftes ved at ideelle har hatt den sterkeste veksten i næring for utdanning gjennom alle ti-årene. Fra 2000 til 2010 hadde de ideelle en vekst på ca. 149%, det offentlige en vekst på 85% og kommersielle en vekst på 55%.

Figur 20 - %-vekst i bruttoprodukt, utdanning

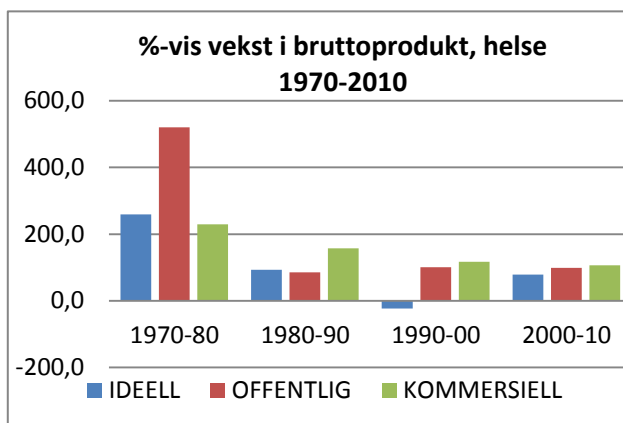


I de senere årene (perioden 2008-2012) viser imidlertid utviklingen at det offentlige og kommersielle har hatt lik vekst på 25% og ideelle en vekst på 30%. Dette bildet avviker litt fra veksten i årsverk, som viste at kommersielles vekst var høyere enn det offentlige i de senere årene, og at

veksten nærmet seg de ideelles vekst.

Helse: Det offentlige hadde en høy vekst i næring for helse fra 1970 til 1980, og perioden 2000-2010 hadde det offentlige en vekst på ca. 99%. De kommersielle har hatt høyest vekst

Figur 21 - %-vis vekst i bruttoprodukt, helse

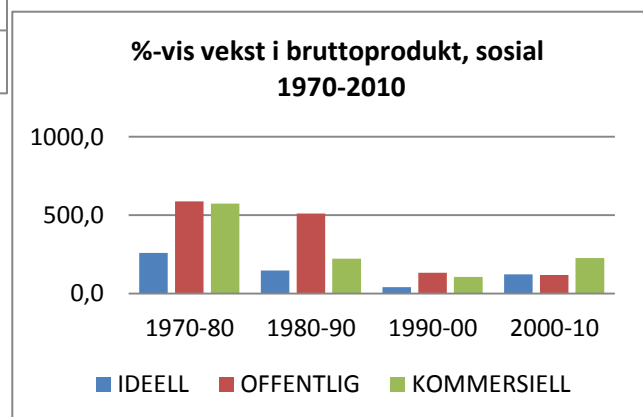


fra 1980-2010, og i perioden 2000-2010 hadde de en vekst på ca. 106%. De ideelle har hatt dårligst vekst av alle fra 1980 og frem til 2010, og også en negativ vekst (nedgang) fra 1990-2000 på 23,6%. Fra 2000 til 2010 hadde ideelle vekst på 78%.

Figur 22 - %-vis vekst i bruttoprodukt, sosial

Sosial: Ideelle hatt den svakeste veksten i forhold til kommersielle og offentlig helt fra 1970 til 2010. Fra år 2000 til 2010 hadde ideelle en vekst på 122%, men kun på 39% fra 1990 til 2000. Det offentlige har hatt den ster-

keste veksten av alle i perioden 1970-2000, mens fra år 2000 til 2010 har dette snudd, slik at veksten er mer lik de ideelle. Alle tre sektorer hadde lav vekst fra 1990-2000 sannsynligvis som følge av HVPU-reformen. De kommersielle hadde nesten like god vekst som det offentlige fra 1970-1980, en lavere vekst fra 1980-2000 enn det offentlige, men derimot den høyeste veksten av alle fra 2000-2010 (vekst på 227%). Legg merke til at veksten totalt sett har blitt mye mindre fra 1990 og frem til i dag. Se for øvrig vedlagte grafer som viser tall for perioden 2006-2012.



Kort sammendrag ideelle:

Andelene til ideelle kontra kommersiell og offentlig sektor viser følgende:

- **Utdanning:** %-andel av BNP, andel årsverk og andel bruttoprodukt viser at ideelle har hatt en vekst innenfor utdanningsfeltet for perioden 1970-2010. Totalt sett er imidlertid ideelle allikevel minst på utdanningsfeltet med 0,13 % -andel av BNP, sammenliknet med kommersielle som har 0,22% -andel og det offentlige som har 3,58% av BNP i 2012.
- **Helse:** Her viser tallene en reell nedgang for ideelle på %-andel av BNP, andel årsverk og andel bruttoprodukt for perioden 1970-2010. For perioden 2000-2012 viser %-andel av BNP ingen vekst, og andelen for ideell sektor ifm årsverk og bruttoprodukt viser en svekket ideell sektor.
- **Sosial:** Andelen til ideelle viser en mindre nedgang på %-andel av BNP, betraktelig reduksjon på andel årsverk og en kraftig reduksjon på andel bruttoprodukt for perioden 1970-2010. For perioden 2000-2012 viser %-andel av BNP en svært lav vekst, og den laveste veksten av alle. Andelen som ideell sektor har ifm årsverk og bruttoprodukt for perioden 2000-2012 viser en svekket posisjon for ideell sektor.

Generelt sett ser det ut til at nedleggingen av HVPU-institusjoner på 90-tallet har rammet ideell sektor spesielt sterkt. I tillegg viser konkurranseaspektet at ideell sektor er redusert innenfor helse- og sosialfeltet fra år 2000 og frem til i dag.

Sammendrag kommersielle og offentlig forvaltning:

- De kommersielle har hatt en økning i %-andel BNP både innenfor helse og sosial for hele perioden 1970-2010, men den største økningen finner vi fra år 2000 og frem til i dag. Andelen av årsverk og bruttoprodukt har økt mest det siste ti-året. Innenfor utdanningsfeltet har de totalt sett hatt lav vekst, men det ser ut til at de seneste årene har veksten økt også her. Av tallene fremgår at kommersielle har tatt andeler både fra det offentlige og fra de ideelle de senere år men i forskjellig omfang.
- Offentlig forvaltning har hatt en betraktelig økning i andel på helse- og sosial, og en mer beskjeden økning på utdanning i perioden 1970-2010. Den største økningen totalt sett for perioden 1970-2010 vises på sosialfeltet og dernest på helse-feltet. Imidlertid ser det ut til at fra år 2000 og frem til nå har det offentlige gitt fra seg andel (konkurranseutsetting) til kommersielle tjenesteytere. Tallene er imidlertid noe sprikende her. Dette vises ved nedgang på helsefeltet med 2,3%-poeng og nedgang på sosialfeltet med 3,6%-poeng i andel årsverk. Ut fra %-andel av BNP ser det imidlertid ut til at det offentlige hadde høy vekst frem til 1990, med en nedgang frem til år 2000 (sannsynligvis HVPU-reformen), og deretter hatt vekst igjen. Dette henger ikke helt sammen med årsverksutviklingen. Utdannings-

feltet viser en mer beskjeden vekst for det offentlige, sannsynligvis pga nedbygging av offentlige grendeskoler i de senere år.

6.4 Oslo kommune – En stor offentlig aktør

Oslo kommune er en stor og viktig aktør når det gjelder konkurranseutsetting av tjenester. Det er derfor interessant å vite mer om hvordan de forholder seg til ideelle aktører og hvordan de gjennomfører konkurranseutsetting generelt sett. Dette blir imidlertid kun et par innblikk i kommunen, og ingen fullstendig redegjørelse.

I en pressemelding fra Byrådet i Oslo kommune av 11.03.2013 fremkommer at det for første gang i Oslo kommune innenfor **sykehjemdrift** blir avholdt konkurranse som er forbeholdt ideelle. Bakgrunnen er at Oslo kommune har registrert at ideelle ikke leverer inn anbud når de kommunale sykehjemmene blir konkurranseutsatt. I pressemeldingen uttaler Aud Kvalbein (byråd for eldre, KrF) at hun har som mål at både de kommunale, kommersielle og ideelle aktører skal ha mulighet til å levere anbud (Oslo kommune - Byrådet, 2013). Hun sier at det vil være positivt å få ideelle mer på banen, fordi de utgjør en viktig del av mangfoldet i Oslo. De ønsker at ideelle skal delta i videreutviklingen av omsorgstjenestene. Hun nevner også ideelles spesielle tradisjoner som velferdsleverandører, deres kompetanse, samfunnsengasjement og omfattende frivillighetsarbeid. Bystyret har vedtatt at til sammen åtte sykehjem skal konkurranseutsettes i perioden 2012-2014, men det ser ut til at det i første omgang kun er Rødtvedt sykehjem som skal forbeholdes ideelle (Oslo kommune - Byrådet, 2013).

Nedenfor gjengis opplysninger og synspunkter fra forelesning og påfølgende samtale med leder for «Enhet for bestilling og anskaffelser» i en av bydelene i Oslo kommune i mai 2013. Forelesningen handlet om anskaffelser av helse- og omsorgstjenester til enkeltindivider. Personen blir nedenfor omtalt som foreleser.

Omfang av kjøp av eksterne tjenester for enkeltbrukere: Foreleser fortalte at bydelen bruker totalt 200Mkr. til tilbud på dagsenter, heldøgns bemannede boligtilbud og avlastning. Det kjøpes av andre for i underkant av 50%, og drives i egenregi for i overkant av 50%. Kjøp av tjenester er i størrelsesorden i underkant av 100 Mkr. fra eksterne leverandører (private og ideelle). Oversikten over bydelen omfattet ikke sykehjem, men på dette feltet fortalte foreleser at Oslo driver mye i egenregi. Foreleser fortalte også at ideelle ikke er mye på banen i denne bydelen, men at det er ønskelig at flere ideelle legger inn anbud. Jeg tolker det slik at det derfor er flest eksterne kommersielle tilbydere representert i denne bydelen. Hvorvidt det er slik i hele Oslo har jeg ikke kjennskap til, men ut fra pressemeldingen ovenfor kan det se ut

til at det er slik innenfor sykehjemsdrift. Dette henger også sammen med informasjon fra direktør i Virke Ideell om at mange ideelle har lagt ned sykehjemsdriften i Oslo pga konkurranseutsetting (se pkt. 6.5).

Minimumskrav og tildelingskriterier – Pris på kun det de ber om: Foreleser fortalte at tildelingen vanligvis skjer ut fra en vektning av pris på 60%, og vektning av oppdragsforståelse og kvalitet på 40%. Denne vektningen kan imidlertid variere noe. Like viktig som at prisen blir riktig, er en god kravspesifikasjon med gjennomtenkte minimumskrav, og gode tildelingskriterier som er med på sikre et godt individuelt tilpasset tilbud til brukeren. Disse dokumentene er en del av kontrakten og gir et solid grunnlag for en god kontraktsoppfølging.

Foreleser sa at det er viktig at tjenestetilbyder ifm anbudsinnlegging, kun leverer tilbud på det som blir etterspurt, og ikke kommer med mye generell tilleggsinformasjon. Det er viktig at tilbyder leverer ryddige dokumenter med innholdsfortegnelse og skilleark.

Man skiller på minimumskrav og tildelingskriterier. For at tilbyderen skal tas i betraktning må han bestå samtlige minimumskrav. Gjør han ikke det, blir leverandøren avvist. (Eksempel på minimumskrav kan være krav til nær beliggenhet til Oslo). Hvis minimumskravene er tilfredsstillende, ser oppdragsgiver på leverandørens svar i forhold til tildelingskriteriene. (Eksempel på tildelingskriterier kan være en beskrivelse som viser hvordan leverandøren forstår oppdraget, og leverandørs beskrivelse av hvordan de vil ivareta brukerens behov).

De har et uttrykk de kaller «mergodhet», og slik jeg forsto det, kunne en leverandør få en tilleggsvektning hvis man kunne tilby forhold som kunne være viktig for tjenesteleveransen.

Har Oslo kommune gevinster av konkurranseutsetting? Foreleser nevnte at de i Oslo har hatt store inntjeninger på offentlige anskaffelser, og at de i bydelen har hatt en innsparing i 2011 på ca. 6Mkr. Foreleser svarte ja på at de i dette regnestykket hadde tatt hensyn til hva det koster å administrere og føre tilsyn med leverandører (transaksjonskostnadene).

Forskjellighet blant bydelene og oppfølging av leverandører: Under forelesningen kom det kommentar fra salen om at man opplever bydelene svært forskjellig. Foreleser svarte at de i noen sammenhenger fremstår som 15 forskjellige kommuner når det gjelder innkjøp, og at de derfor skal bygge opp et nettverk med andre bydeler, samt en sentral enhet som skal bistå fellesskapet, slik at bydelene opptrer mer homogent. På spørsmål om kontraktsoppfølging viser foreleser også til behovet for at den sentrale enheten skal ivareta kontroll med lønns- og

arbeidsforhold, og at dette ble svært tydelig etter Adecco-saken. Foreleser mener at de kan bli bedre på kontraktsoppfølging, men at «vi gjør så godt vi kan». Det betyr at de drar på tilsyn til egen drift og til kjøpt drift, og utarbeider tilsynsrapporter med avvik og frister for når avviket skal være lukket.

Forhold som ligger til grunn når man vurderer egenregi kontra konkurranseutsetting:

Ifølge foreleser vurderer Oslo kommune alltid drift i egenregi. Det er vanligvis når de ikke har ledig kapasitet selv, eller det er spesielle forhold rundt bruker, at de konkurranseutsetter tjenestene. De beregner alltid på forhånd en kalkulert pris for hva tjenesten bør koste for å kunne vurdere anbudsprisene som kommer inn. Det har vært ett tilfelle hvor de har bedt anbyder om å gå opp i pris, fordi det ikke ville være mulig å levere en kvalitativ tilstrekkelig tjeneste innenfor leverandørs angitte pris.

Benytter Oslo seg av muligheten til kun å konkurranseutsette for ideelle? Foreleser sier at det innimellom kan være hensiktsmessig å bare legge ut konkurransen til ideelle organisasjoner, og tillegger at i disse tilfellene blir prisene ofte litt høyere.

Pensjonsavtalene til ideelle: På spørsmål om det er pensjonsavtalene til de ideelle som gjør at prisen blir høyere, svarer foreleser at de ikke legger inn krav om pensjon i konkurranseutsettingen. Lønns- og arbeidsvilkårene skal imidlertid være på lik linje. Foreleser sier altså at de ikke tar hensyn til pensjonsspørsmålet, og begrunnelsen er at kommunen mener at ulike utgifter til pensjon vil bryte med et av de grunnleggende prinsippene om likebehandling i lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Foreleser tillegger at ideelle kan vinne anbudskonkurranser selv med dyr pensjon, fordi man kan ha mye å vinne på god organisering av tjenesten.

Oslo-politikerens holdning til ideelle: Foreleser sier at politikerne i Oslo er opptatt av ideelle organisasjoner og deres overlevelse, og at de bryr seg om de ideelle organisasjonene. Politikerne har i flere tilfeller stilt krav om at bydelen kun skal benytte ideelle.

Har du kjennskap til om ideelle har gått konkurs i Oslo? Foredragsholder sier at det er få ideelle på banen i bydelen, men at de ikke i deres bydel har kjennskap til at noen ideelle har måttet nedlegge egen virksomhet. Derimot har de flere ganger erfart at ideelle organisasjoner har vunnet i konkurranse med private leverandører. Det er med grunnlag i at det konkurreres både på pris og kvalitet/oppdragsforståelse. En leverandør som viser en god oppdragsforståelse/kvalitet kan vinne over en leverandør med lavere pris, selv om pris i utgangspunktet er vektet høyere en kvalitet. Det finnes tilfeller hvor oppdragsforståelse/kvalitet er viktigere enn

prisen. Da vil oppdragsforståelsen/kvalitet bli vektet med en høyere score enn pris (for eksempel henholdsvis 65% og 35%).

Konkurranseutsetting innenfor utdanning/barnehage: Foreleser sier at det kun er barnehager og lederutdanning som blir lagt ut på anbud innenfor dette feltet, og at det er mange privatdrevne barnehager.

Avtalers lengde: Når det gjelder enkeltbrukere benytter bydelen avtaler som går på 10 år med 4 års opsjon. Foreleser opplyser at en vanlig generell kontrakt i forbindelse med en anskaffelse ikke bør ha lenger varighet enn 4 år. Når kontraktene er lengre enn 4 år for pleie- og omsorgstjenester, er det fordi bolig følger tjenesten. Det er helt urimelig at brukere skal flytte hvert fjerde år. Derfor sier også FAD at denne type kontrakter bør ha en relativt lang varighet. Oslo har derfor aldri forholdt seg til 4 år i denne forbindelse. Oslo kommune har utarbeidet et notat (publisert på deres hjemmesider den 12.03.2013), som omhandler avtalers varighet ved anskaffelser av helse- og sosialtjenester til enkeltpersoner. De har utredet hvilket handlingsrom de mener å ha ut fra regelverket om offentlige anskaffelser når det gjelder lengden på avtaler ut fra enkeltbrukeres behov for stabile tjenester utover 4 år (Oslo kommune, 2013).

Min tolkning og drøfting ut fra ovennevnte forhold: Ut fra både pressemelding og forelesning/samtale, kan man få inntrykk av at ideelle ikke lenger er så mye på banen i Oslo. (Jeg tar forbehold om at det kan være variasjoner i de forskjellige bydelene). I sykehjemsdriften er det første gang man benytter anledningen til å konkurranseutsette kun for ideelle, og i bydelen som foreleser representerer er det få ideelle på banen. Hva kan det komme av, når politikerne sier de er så opptatt av de ideelle? I rapporten til Agenda Kaupang fremkommer at Oslo vanligvis sidestiller kommersielle og ideelle, og at Oslo ofte velger å utarbeide konkurranser om innkjøp av pleietjenestene (Agenda Kaupang, 2011). Etter min mening kan dette være en grunn til at ideelle ikke lenger er så representert i konkurransene, og at Oslo kommune her erfarer følgene av en ren konkurransepolitikk..

Omfanget av kjøp av eksterne tjenester synes stort i Oslo, og ut fra bydelens opplysninger og i forhold til pressemeldingen, kan det tolkes som at det nå er kommersielle som har hatt sterk vekst. Jfr. også opplysninger i kap. 3 om For Velferdsstatens forskning om at kommersielle tar seg opp i de store byene.

Bydelen opplyser at det er ut fra likebehandlingsprinsippet at de ikke blander pensjon inn i bildet. Jeg stiller spørsmål ved likebehandling for hvem? Er det likebehandling når man vet at

pensjonskravene til ideelle arbeidsgivere er mye høyere enn kommersielle? Jeg ser nytten av at sammenlikning på pris skjer uten at forskjellige pensjonskostnader er med. Imidlertid må man finne en løsning for at pensjonskostnaden blir dekket av det offentlige. Se forøvrig pkt. 6.7 hvor det fremkommer at Oslo kommune er involvert i vanskelige pensjonssaker som har vært oppe i retten. Jeg har ikke tro på at ideelle kan greie å organisere tjenestene så mye bedre enn kommersielle i den grad at de sparer inn de økte pensjonskostnader.

Lengden på avtaler vitner om et sunt syn om hva som er best for enkeltbrukere. Omtanken for enkeltbrukere fører også til at det gir privat tjenesteyter anledning til mer forutsigbar drift og anledning til å investere i for eksempel eiendom. Prismessig bør lengre avtaler også gavne Oslo kommune, fordi risikoen blir mindre for leverandør og fører ikke til prisøkning. Imidlertid håper jeg at andre leverandører av velferdstjenester får kontrakter som er lenger enn 4 års varighet, og at Oslo kommune benytter den muligheten som ligger der.

Det er imidlertid uheldig at det er skapt et syn at ideelle er kostbare, og når dette ikke kun har sitt opphav i pensjonskostnader, så bør ideelle vurdere hva man kan gjøre med effektivisering av egen drift. Imidlertid kan ikke Oslo være tjent med leverandører som kun er opptatt av å vinne anbud ut fra pris. Jeg stusser også på opplysningen om tilfellet hvor leverandør ble bedt om å gå opp i pris. Det vitner om en useriøs leverandør, og jeg forstår heller ikke konkurranseaspektet når en av leverandørene ble bedt om heve prisen.

Foreleser kjenner ikke til at det er ideelle i egen bydel som har gått konkurs. Jeg har heller ikke oversikt over konkurstall spesifikt for Oslo, men Hovedorganisasjonen Virke opplyser at antall ideelt drevne sykehjem i Oslo har blitt svært redusert, jfr. pkt. 6.5. Se også for øvrig konkurstall for ideelle for hele landet. Når vi kjenner til at Oslo og de store byene i Norge er de største offentlige aktørene som er aktive med konkurranseutsetting innenfor velferdsfeltet, er det trolig at det også er flere konkurser i Oslo innenfor dette feltet.

Oslo kommune og bydelen oppgir at de sparer betydelige summer på konkurranseutsetting. Separat sett er det positivt, men jeg kjenner ikke til kalkulasjonene de utfører ifm transaksjonskostnader. Det må være store ressurser som skal til for å drive et byråkratisk og regelbundet anskaffelsesarbeid, og kontrollbehovet av tjenesteleverandørene må være stort. Jeg undres også over sammenhengen mellom at både kommune og kommersiell leverandør henholdsvis sparer og tjener penger på velferdstjenestene, og det høres ut som en vinn-vinn-situasjon. - Men hvor henter de innsparingene fra? Bydelen nevner at lønns- og arbeidsvilkårene skal være like, og de tar ikke hensyn til pensjonskostnadene. Betyr det at kommersielle er

så mye mer effektive i sin drift enn kommunen? - Og til og med i den grad effektive at det dekker kommunens ekstraavgifter til høye transaksjonskostnader? Man kan stille spørsmål ved om lønnsnivået faktisk er på linje, og her vises til undersøkelsen som LO v/Thonstad har gjennomført i 2013, se pkt. 3.2 i Thonstads rapport. Thonstad skriver at de har kommet fram til at lønnsnivået ligger ca. 20% lavere i kommersiell sektor på ufaglærte stillinger enn i det offentlige inkl. pensjonsgevinsten. Jeg vurderer det slik at gevinsten må ligge i at kommersielle benytter muligheten som ligger der i å ansette færre medarbeidere (effektivitetshensyn), yngre medarbeidere med lavere lønnsansiennitet, samt flere ufaglærte (utenlandske?) medarbeidere. I tillegg kan store konsern med solid økonomisk ryggdekning, presse pris for en periode for å vinne anbud, for senere å forsøke å få inntjening.

Det er derfor viktig at oppdragsgiverne kjenner de private tjenesteleverandørene, og vet hva de står for. Det er ikke alle kommersielle eiere som i like stor grad er ute etter å tjene penger, og jeg tviler ikke på at det finnes eiere som er opptatt av å levere god tjenestekvalitet. Det er imidlertid prinsippet om konkurranse som kan slå uheldig ut i velferdstjenestene, fordi det blir mye fokus på å presse priser. Det ligger mye penger i velferdstjenestene, og det er utviklingen av at store tunge finanskonsern overtar «markedet» som bekymrer, og det er graden av inntjeningsfokus og eiere som har mest fokus på høyest mulig fortjeneste som kan skade velferdsfeltet, og sørge for at ideelle aktører raderes ut. Se også undersøkelsen som «For velferdsstaten» har gjort ifm disse forholdene, og at det er de store konsernene som fortrenger mindre, ideelle aktører, jfr. pkt. 3.4. Jeg tror at et ensidig konkurransefokus hvor kommersielle og ideelle har vært i konkurranse med hverandre, nå er grunnen til at det er så få ideelle som leverer anbud i Oslo. Jeg stiller spørsmål ved om det er denne utviklingen politikerne ønsker?

6.5 Hovedorganisasjonen Virke om omfang av nedleggelse m.v.

Hovedorganisasjonen Virke har svært mange ideelle organisasjoner i sine medlemsregistre, og har opprettet egen bransje innenfor Virke som heter «Virke Ideell». Jeg henvendte meg til direktør i Virke Ideell. I telefonsamtale den 26.11.2013 spurte jeg om hennes kjennskap til nedleggelse, nedskjæringer og bruk av driftsavtaler for ideelle organisasjoner innenfor velferdsfeltet. Hun hadde ingen statistikk å støtte seg på, og det er derfor ut fra hennes inntrykk i kraft av sin stilling og gode kjennskap til ideell sektor at hun har svart på mine spørsmål.

6.5.1 Omfang av nedleggelse og nedskjæringer

På mitt spørsmål om hvilke ideelle «sektorer» som har vært mest berørt av nedleggelse og nedskjæringer fordi det offentlige konkurranseutsetter sine tjenester, svarer direktøren at det

er mest innenfor områdene barnevern, rus, psykiatri, rehabilitering og sykehjem at ideelle har blitt mest berørt. De fleste ideelle organisasjonene som må nedlegge, er de som har tapt en anbudsrunde, og ikke har finansielle muskler til å vente på neste anbudsrunde. Hun sammenlikner dette med store internasjonale konsern som har finansielle muligheter til å legge om driften for så å komme sterkere tilbake ved neste anbudsrunde. Det er bare i Oslo i løpet av 10-12 år blitt redusert antall ideelle sykehjem fra 33 og ned til 11. Det er bl.a. Frelsesarmeen og forskjellige menigheter som har drevet slike sykehjem. Som eksempel nevnes også Kirkens Bymisjon i Stavanger som har tapt anbudsrunder.

6.5.2 Bruk av driftsavtaler og direkte kjøp

Jeg spurte om det fortsatt er slik at mange offentlige instanser inngår driftsavtaler og direkte kjøp av ideelle. Direktøren svarer at det fortsatt finnes noen slike avtaler, men at omfanget blir stadig mindre. Direktøren sier at selv om man i Norge i forskrift har lettet på prosedyregler for ideelle organisasjoner som driver innenfor helse- og sosialsektoren, så velger allikevel offentlige oppdragsgivere å se bort fra denne muligheten i stadig større grad, og velger i stedet å legge tjenester og drift av helse- og sosialtjenester ut på anbud.

6.5.3 Ideelles lønnsnivå

Direktøren bekrefter at Virkes tariffavtaler er svært like de offentlige tariffavtalene, derav også pensjonsforpliktelsene (jfr. egen redegjørelse i pkt. 6.7). Hun tror derfor at ideelle organisasjoners lønninger med små variasjoner er på nivå med stillinger innenfor det offentlige.

6.6 Samarbeidsavtalen og mulighetsrom

Samarbeidsavtalen mellom regjeringen og representanter for ideell sektor ble undertegnet den 03.10.2012. Den inneholder prinsipper for overordnet strategisk samarbeid mellom staten og ideell sektor innenfor områdene helse og sosial. Avtalen er inngått mellom den daværende rødgrønne regjeringen og Hovedorganisasjonen Virke, Frivillighet Norge, Ideelt Nettverk og KS Bedrift.

6.6.1 Bakgrunn for samarbeidsavtalen

På informasjonsmøte for ideelle organisasjoner den 28.02.2013 orienterte representanter for hovedorganisasjonen Virke om bakteppet for hvorfor avtalen ble laget. Etter hvert som flere offentlige tjenester ble lagt ut på anbud og ideelle organisasjoner ble med i konkurranseaspektet, sier Virke at flere gode tilbud ble borte fordi ideelle organisasjoner tapte i konkurransen med kommersielle organisasjoner. Virke så at de ideelle hadde dårligere konkurransevilkår enn andre, og at et av de største problemene var pensjonsordningen. Ideelle hadde vanskelige

rammevilkår for eksempel i spesialisthelsetjenesten (Modum Bad, Diakonhjemmet sykehus, Feiringklinikken, Blå Kors, Kirkens bymisjon m.v.). Det var også problemer med avtalelengde og avtaletyper, og når nye regnskapsregler for føring av fremtidige pensjonsforpliktelser kom i 2006/07, ble situasjonen svært vanskelig. Virke har helt siden 2008 jobbet for å få til en samarbeidsavtale. Ideell sektor utgjør 25% av medlemsmassen til Virke, og Virke driver interessepolitikk for de ideelle aktørene. De mener at de har et viktig samfunnsansvar å ivareta for denne gruppen. Virke kontaktet alle politiske partier, og alle var velvillige til å få til en avtale. Det ble sagt at det blir et fattig samfunn uten ideelle aktører. Daværende regjering ga uttrykk for at de ville prioritere de ideelle, men ikke de kommersielle. Virke var imidlertid tydelige på at de ikke ville binde seg til noe politisk parti, slik at det var mulig å få til tverrpolitisk enighet om avtalen. Det var først opposisjonen som satte saken på dagsorden, og Stoltenberg-regjeringen fulgte opp med å lansere en samarbeidsavtale med ideell sektor i statsbudsjettet for 2012. Virke registrerte bred partipolitisk enighet om samarbeidsavtale for ideelle bl.a. i forskjellige dokument 8-forslag, Soria Moria II og Høyres allianse for velferd. Virke tror at det var viktig for regjeringen å få på plass en avtale i regjeringsperioden. En samlet familie- og kulturkomite, Næringskomite og Helse- og omsorgskomite sluttet seg til samarbeidsavtalen. Selv om andre partier gjerne ville være en del av avtalen, så valgte den rød-grønne regjeringen å inngå avtalen uten dem.

6.6.2 Innhold i nåværende samarbeidsavtale:

På infomøtet ble det sagt at dette er en avtale som omfatter de overordnede forholdene. Avtalen skal forplikte partene til å samarbeide for bedre rammevilkår. Virke mener at avtalen må være slitesterk og overleve regjeringsskifter. Den politiske visjonen skal følges opp med forpliktende oppfølgingspunkter og dynamisk samhandling. Rammevilkår og politikkutforming skal skje på faste oppfølgingspunkter, dvs faste møter mellom partene.

Virke mener at avtalen må føre til klare styringssignaler fra myndighetene til underliggende offentlige organer, slik at de blir forpliktet til å følge opp de politiske signalene om gode og langsiktige rammevilkår. Avtalen gjelder kun helse- og sosialtjenester.

Virke mener at avtalen skal føre til mer forutsigbare rammevilkår for ideelle aktører, dvs. mer profesjonelle innkjøp fra det offentliges side, bedre avtaletyper, forståelse av kvalitet, få frem særpreget til ideell virksomhet, klarere rollefordeling, mer langsiktighet og forutsigbarhet i avtaler, nye samarbeidsformer, rettferdige pensjonskostnader og mer forskning. Direktøren betrakter samarbeidsavtalen som en milepæl for frivillig og ideell sektor i Norge, og Virke har høye forventninger til avtalen.

Viktige forhold i samarbeidsavtalen (med henvisninger til punkter i avtalen):

Direktøren sier at avtalen er veldig overordnet, og at noen sannsynligvis blir skuffet over det. Virke var opptatt av hvilke **begreper** som ble brukt i avtalen. Viktige forhold som direktøren la vekt på i presentasjonen av samarbeidsavtalen gjengis nedenfor. Jfr. samarbeidsavtalen (Regjeringen, 2012):

- *Strategisk samarbeid.* Det dreier seg om et samarbeid mellom to parter, og ikke oppdrags giver og leverandør. Derfor står det ikke lenger at ideelle er et supplement til det offentlige, men at det dreier seg om et strategisk samarbeid, jfr. pkt. 1, avsnitt 2 i avtalen.
- *Forutsigbare rammer.* I pkt. 3, avsnitt 3, anerkjenner man den viktige rollen som ideelle aktører spiller, samt viktigheten av forutsigbarhet. Samarbeidet skal ha forutsigbare rammebetingelser og arbeidsforhold, samt inneha klare krav til kvalitet, kostnader og arbeidsvilkår.
- *Langsiktighet og forutsigbarhet.* Pkt. 4 c omhandler prinsippet om langsiktighet og forutsigbarhet. Her er det nevnt bl.a. behov for stabilitet for brukere, samfunnsøkonomiske riktige investeringer og mulighet for å bygge opp gode kompetansemiljøer.
- *Prinsippet om uavhengighet og selvstendighet.* Representanten fremhever viktigheten av at ideelle organisasjoner holder fast på uavhengigheten, fordi man er redd for å miste egen styringsmulighet hvis man blir for tett på det offentlige.
- *Pensjonsspørsmålet.* I pkt. 4 f i avtalen er pensjonsspørsmålet nevnt, og at avtalepartene sammen skal gjennomgå denne problemstillingen.

6.6.3 Drøfting av muligheter i samarbeidsavtalen

Hvem bør avtalen omfatte? Etter min mening er det en ulempe at avtalen kun omfatter ideelle aktører innenfor helse- og sosialfeltet. Det er sannsynligvis fordi det er der problemene har vært størst, men det betyr også at andre ideelle aktører som har lik problematikk under andre sektorer, kan falle utenfor. Ideelle aktører som arbeider innenfor velferdsfeltet innenfor samme områder som det offentlige, burde vært omfattet av avtalen. Det betyr at utdanningsfeltet også burde vært med.

Et godt utgangspunkt for forhandlinger: Man hadde et svært godt utgangspunkt for forhandlinger, og ifølge Virke var alle partier opptatt av at ideelle aktører og frivilligheten skulle få gode kår. Den rødgrønne regjeringen ønsket å få på plass avtalen i sin regjeringstid, og det var et godt klima for å få til gode betingelser. Jeg stiller meg spørrende til om den overordnede og runde formen, vil skaffe ideelle aktører den drahjelpen de trenger.

Hvor forpliktende er avtalen? Det er både fordeler og ulemper med en overordnet avtale. Med en overordnet og lite spesifikk avtale, kan man tolke den forskjellig. Er man heldig kan man i ettertid få inn tolkninger som faller positivt ut for ideelle aktører. Imidlertid kan lite spesifikke avtaler bety uenighet om hvordan avtalen skal tolkes, og derved fremstå som lite forpliktende for partene. Avtalen har imidlertid tatt opp mange viktige forhold, og intensjonen med avtalen har vært god. Det betyr også at politikere har sett de utilsiktede konsekvensene av konkurranseutsetting som rammer ideelle aktører. Jeg stiller spørsmål ved om avtalen er spesifikk nok til at den fører til ny type handling og endring i den reelle innkjøpsatferden i offentlige organer, slik at den i praksis vil løse de ideelle aktørenes problemer

Prinsippet om uavhengighet: Avtalen fremhever prinsippet om ideelle aktørers uavhengighet fra det offentlige. Samtidig har man i avtalen lagt vekt på at det ikke skal være en oppdragsgiver og en leverandør, men et likeverdig strategisk samarbeid. Jeg viser til kapittel 8, hvor jeg har skrevet om utvidet egenregi. Skal man oppnå å være en strategisk og tett samarbeidspartner med det offentlige, må det være en balanse mellom det offentliges mulighet til å kontrollere ideelles bruk av offentlige midler uten at styringen blir så tett at man kun blir en «avdeling» under det offentlige. Etter min mening må ideelle aktører gi noe for å slippe dagens problematiske konkurransepolitikk, og være en forlenget, men litt annerledes leverandør innenfor velferdsfeltet. Annerledes i form av at man utfyller det offentlige tilbudet og sikrer et større mangfold, og har en smidighet i å endre tilbudene etter brukernes behov. Se for øvrig mer om dette i kapittel 8.

Pensjonskostnadene: Virke Ideell er opptatt av at økte pensjonskostnader blir et av oppfølgingspunktene i møter med regjeringen, og Virke ønsker likeverdige rammevilkår for de ideelle som for de offentlige. En offentlig virksomhet har et konkurservern som private (kommerielle og ideelle) ikke har. Formuleringen i avtalen er forsiktig, og man er kun lovet dialog rundt problemstillingene. Eksempel på likeverdighet kan bety medlemskap i Statens Pensjonskasse, hvor arbeidsgiver er fritatt fra å betale arbeidsgiverandel.

Langsiktighet og forutsigbarhet: I punkt 4 c i avtalen står det at departementene skal ta hensyn til prinsippet om langsiktighet og forutsigbarhet i anskaffelsesstrategier både når det gjelder valg av kontraktslengde og bruk rammeavtaler. Dette er et forpliktende punkt, selv om avtalen ikke antyder noe spesifikt om antall år. (Man kunne bl.a. sagt noe om at rammeavtalers varighet på 4 år og rammeavtaler som type avtale, vanligvis ikke er egnet til denne typen kjøp av tjenester).

Avtalen skal følges opp med dialogmøter: Avtalen skal følges opp av dialogmøter mellom partene en til to ganger i året. I artikkel på Virkes hjemmeside den 11.6.2013 fremkommer at det ble avholdt halvårlig dialogmøte mellom partene i samarbeidsavtalen, og det bekreftes at de har jobbet spesielt med temaer rundt pensjonskostnader, regelverket for offentlig støtte, innovasjon og kunnskapsbygging om ideell sektors kvaliteter. Virke arbeider med å innhente nødvendige pensjonsdata fra sine medlemsvirksomheter, slik at dokumentasjon og fakta kan sendes til regjeringen. Spesialrådgiver i Virke sier i nevnte artikkel at «det er en kjent sak at pensjonskostnader for ideelle aktører med offentlig like tariffordninger gjør det nær sagt umulig å konkurrere på like vilkår med offentlige og private aktører» (Hovedorganisasjonen Virke, 2013c).

Virke har sendt innspill til den nye regjeringen om ideell sektor. Det nevnes viktigheten av at rammevilkår og konkurransevilkår gjenspeiler likeverdighet mellom offentlige, ideelle og private. Samarbeidsavtalen mellom staten og ideell sektor bør videreutvikles og konkretiseres i mer langsiktige og forutsigbare rammevilkår. Ideelle aktører i barnevern og somatikk, psykiatri og TSB⁵¹ har ledig kapasitet som Virke mener at det offentlige bør utnytte for å redusere helsekøer og for å nå frem til flere brukere tidligere i barnevernet (Hovedorganisasjonen Virke, 2013f).

Det er ennå tidlig å si hvor vellykket avtalen er i praksis. Det er positivt at hovedorganisasjonen Virke har vært tidlig på banen i forhold til ny regjering, og at de også skriver i nevnte artikkel at samarbeidsavtalen bør konkretiseres.

Det er bra at man har fått til en avtale, men de ideelle interesseorganisasjoner har en krevende jobb foran seg med videreføring, konkretisering, eventuell reforhandling og arbeid med at avtalen følges opp i praksis. Uansett er det viktig at ideelle organisasjoner benytter avtalen i forhandlinger, slik at den blir testet i forhold til styrker og svakheter.

6.7 utfordringer om pensjon

Bakgrunn: I samtale med rådgiver/fagsjef i Virke Ideell den 22.03.2013 ga han et historisk overblikk over pensjonssaken. Tidligere krevde det offentlige at de private måtte tilby samme pensjonsordninger som det offentlige, og private (ideelle) organisasjoner fikk også dekket pensjonskostnadene av offentlige instanser. Det var derfor viktig at man på daværende tidspunkt fikk med passus i avtaleverket om likeverdighet og like lønns- og arbeidsbetingelser i offentlige og ideelle virksomheter. Det var ingen som så noen fare ved at dette ble tariffestet,

⁵¹ Tverrfaglig spesialisert behandling av rusmiddelproblemer (Helsedirektoratet.no)

og det betyr at ideelle organisasjoner som er medlemmer av Virke har tariffestet at organisasjonen er bundet av å ha en ytelsespensjon (samme som offentlig tjenestepensjon)⁵².

I Virkes tariffavtale (Landsoverenskomst for utdanning 2012-2014) står følgende om pensjonsforpliktelser, jfr. kap. 2.1:

Det er en tariffplikt at det opprettes en pensjonsordning. Denne kan tegnes i Statens Pensjonskasse, Kommunal Landspensjonskasse eller et privat forsikringsselskap.... Dersom det tegnes forsikring i et privat selskap, skal nivået og vilkårene så vidt mulig være tilsvarende som i de øvrige ordningene. Pensjonsordningen skal også omfatte AFP. Tariffplikten er oppfylt dersom kostnadene for den private ordningen er i samsvar med kostnadene for de offentlige ordningene (Hovedorganisasjonen Virke, 2012, p. 24).

Dette er en svært god pensjon for ansatte, men en dyr ordning for arbeidsgiver. Mange ideelle organisasjoner er medlemmer av KLP eller SPK, og har vært medlemmer i årevis. De fleste må betale arbeidsgiverandel og i tillegg kommer arbeidsgiveravgift. Det er disse kostnadene, samt langtidforpliktelsene for ideelle organisasjoner, som er noe av problemet ved konkurranse med kommersielle organisasjoner. Kommersielle organisasjoner har vanligvis rimeligere (og dårligere) pensjonsordninger, og flere organisasjoner har heller ikke opparbeidede pensjonsrettigheter i samme størrelsesorden som mange av de gamle ideelle virksomhetene har (historisk høye forpliktelser). Kommersielle organisasjoner har ikke krav om ytelsespensjon, og kan derfor prise seg inn i segmenter som ideelle blir ekskludert fra. Kommersielle virksomheter benytter en innskuddsbasert pensjon, og arbeidsgiver har kostnader på minimum 2% av ansattes lønn + arbeidsgiveravgift. Til sammenlikning kan KLP's arbeidsgiverandel koste anslagsvis 16-18% + arbeidsgiveravgift. Kostnadene varierer imidlertid fra år til år.

Ifølge fagsjef i Virke skjedde det to viktige endringer i begynnelsen av årtusenskiftet:

1) Konkurranseutsettingen skjøt fart. Det offentlige (oppdragsgiverne) krevde at alle utgifter inkl. pensjonsutgifter skulle være inkludert i prisen. Det betydde at de ideelles kostnader inkl. pensjon ble så høye at døren sto "vidåpen" for kommersielle organisasjoner. De ideelle hadde historisk betingede og høye pensjonskostnader som kunne resultere i at de tapte konkurranser, og ville gå konkurs. Hovedorganisasjonen Virke ga disse opplysningene videre til Fornyings-, administrasjons- og kirke- og til Helse- og omsorgsdepartementet og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Virke advarte departementene om at de ville bli sittende igjen kun med kommersielle leverandører.

2) Nye regnskapsregler kom i 2004. Tidligere var det kun de faktiske pensjonsutgiftene som ble regnskapsført. I 2004 kom ny bestemmelse om at også de fremtidige pensjonsforpliktel-

⁵² En offentlig tjenestepensjon er et tillegg til folketrygden, og ordningen omfatter både alderspensjon, uførepensjon/attføringspensjon og etterlattepensjon, samt AFP (tidlig pensjon for personer som har fylt 62 år).

sene skulle regnskapsføres for å avsette midler til fremtiden. Dette medførte et stort problem for mange ideelle fordi de måtte føre også de fremtidige pensjonsavsetningene. Flere ideelle organisasjoner mistet den lille egenkapitalen de hadde, og var teknisk konkurs. Fagsjefen hevder at tjenestetilbud ble lagt ned som følge av svekket konkurranseevne på grunn av økte pensjonskostnader.

Uoverensstemmelser om fremtidig pensjon: Oslo Tingrett har i 2012 og 2013 avsagt tre dommer som gjelder reguleringspremier på pensjon. Alle sakene har gått i favør av ideelle virksomheter. Informasjonen om de tre rettssakene ble gitt på møte som Virke arrangerte den 04.09.2013. Møtet var åpent for alle ideelle organisasjoner. Advokaten som førte disse sakene i retten for de ideelle redegjorde for sakene.

De tre sakene gir et bilde av hvilke problemer som har oppstått for ideelle organisasjoner med bakgrunn i konkurranseutsetting av offentlige tjenester og uklarheter om hvem som har ansvar for reguleringspremie ifm pensjonskostnader etter at avtaler er sagt opp eller virksomheter redusert eller nedlagt.

Advokaten viste til to viktige overordnede prinsipper:

- Hun oppfattet at **dommerne i alle de tre rettssakene hadde vist stor forståelse** for de ideelle, og at urimeligheten i sakene hadde kommet godt fram. For offentlige virksomheter får det ingen virkning om det blir endring i pensjonsvilkårene, da disse ikke kan legges ned, og det blir bare en endring i beregningsmåten for dem. Ideelle kan imidlertid gå konkurs og kan bli sittende igjen med utgifter “langt inn i evigheten” hvis ikke det offentlige garanterer for kostnaden.
- **Samspillet mellom ideell sektor og det offentlige går svært langt tilbake i tid.** I dette samspillet har det offentlige selv forlangt at ideelle skulle ha like ytelsesbaserte pensjoner fordi lønnsvilkårene skulle være det samme som det offentlige. I tillegg har ideelle drift uten profitt. Overskuddet er ført tilbake til det offentlige/tilbake inn i tjenesteproduksjon. De har vanligvis ikke bygd opp egenkapital eller hatt eiere som tar ut overskudd. Allikevel skal man sitte igjen med millionregninger for flere ti-år fremover selv om driften er redusert eller nedlagt.

Ifølge advokaten kan man vente mange slike saker og mange anker fremover hvis ikke myndigheter og politikere finner en løsning. Direktør ved Virke Ideell sier at pensjonssaken er den største saken de arbeider med, og har arbeidet med lenge. De har utstrakt kontakt med politikere og byråkrater, og synes det er en viss bevegelse i saken. Direktøren har også uttalt

til NRK (artikkel publisert den 02.08.2013) at “Pensjonsordningen slik den håndteres i dag er den største enkeltrusselen mot ideelle aktører innen helse og sosial (Døvik, 2013).

Et **fellestrekk** i alle tre rettssakene er uenighet om hvem som skal betale reguleringspremie som følge av nedleggelser eller reduserte tilbud. I saken med de tre sykehjemmene hadde Oslo kommune pålagt ideelle sykehjem å gi de ansatte bestemte pensjonsvilkår. Ett av sykehjemmene hadde gitt tjenester til Oslo kommune siden 1915, og sykehjemmene hadde samlet gitt et betydelig tilbud til Oslo kommune. Striden sto om hvem som skulle betale oppregulering av pensjonsrettigheter (reguleringspremie) som er opparbeidet mens sykehjemmene har levert tjenester til kommunen og tilbakebetaling av sykehjemmenes utgifter til reguleringspremie. Fra ideelles ståsted er det svært urimelig at ideelle må bære kostnader som er en direkte følge av å ha hatt avtaler med offentlige instanser, fordi kostnadene også påløper i lang tid etter at avtalen er oppsagt fra det offentlige. De tre ideelle sykehjemmene vant saken, og ifølge artikkel av Frivillighet Norge, ble Oslo kommune dømt til å betale sykehjemmenes utgifter til reguleringspremie for fremtiden og de må også tilbakebetale ca. 12 Mkr. for tidligere forfalt reguleringspremie (FrivillighetNorge, 2013).

Frelsesarmeen hadde måttet nedlegge ett aldershjem og ett sykehjem for flere år siden (Bjørklund sykehjem ble nedlagt i 1997 og Bestumhjemmet ble nedlagt i 2001/02). Ifølge advokaten begynte Frelsesarmeen å få krav fra Sikringsordningen i 2006, dvs mange år etter at sykehjemmene ble nedlagt. Kravet gjaldt ikke vanlig årspremie, men de opparbeidede pensjonsrettighetenes ikke-forsikringsbare pensjonsytelser. (Dvs reguleringspremien som vanligvis består av lønns- og G-regulering, 85-årsreglene og bruttogarantiordningen). Frelsesarmeen nektet å betale, fordi de mente at de ikke kunne lastes for kostnader som de ikke hadde mulighet til å vite om. Sikringsfondet anla sak mot Frelsesarmeen. Frelsesarmeen vant saken og ble frifunnet for kravet (jfr. dom av 31.07.2013). Saken var viktig både prinsipielt og økonomisk for Frelsesarmeen. De har ytterligere 14 institusjoner med en tilsvarende tvist på gang, men disse sakene er satt på vent for å se resultater fra rettssaken. Ifølge artikkel på NRK.no står det også at advokaten har sagt at “Frelsesarmeen risikerte å måtte betale mellom 50-100 Mkr. i ekstra pensjonsutgifter hvis man tar med de andre institusjonene som står i kø og de pensjonsutgiftene som vil løpe i fremtiden” (Døvik, 2013).

Den tredje saken gjelder også tre stiftelsers krav overfor Barne-, Likestillings- og Inkluderingsdepartementet. Kravet gjaldt at staten skulle dekke pensjonskostnader knyttet til pensjonsrettigheter under stiftelsenes drift av barnevernsinstitusjoner for fylkeskommunen og senere staten. Stiftelsene hadde tidligere driftsavtaler med fylkeskommunen for drift av barnevernsinstitusjoner. Disse avtalene ble overført til staten i 2004, da staten overtok ansvaret

for barnevernet. Staten v/Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet ble dømt til å betale fremtidige pensjonspremier knyttet til pensjonsrettigheter samt refundere tidligere pensjonskostnader.

Kommende saker ifm helseforetakene: Under nevnte infomøte i Virke ble det også fortalt om kommende saker i Bergen. Det gjelder helseforetakenes kjøp av tjenester av ideelle og dekning av pensjonskostnader. Stortinget bevilget midler over egen post (200 Mkr.), for at de offentlige helseforetakene skulle ha midler til å utbetale pensjonskostnader ved kjøp av tjenester. Dette skulle sikre de ideelle organisasjonene. Imidlertid sier helseforetaket nei til utbetaling av pensjonskostnader, fordi de mener det er i strid med konkurransereglene. De viser til at avtalene som nå er inngått er utarbeidet ut fra konkurransevilkårene, og at dette kan vri konkurransen. Det ble sagt på møtet at daværende helseminister stilte seg bak tolkningen.

Virke mener at myndighetene må ta ansvar for kostnader som har oppstått som direkte følge av pålagte rammevilkår, og at de må dekke historiske pensjonskostnader. Ingen av sakene er foreløpige rettskraftige fordi to er anket og den tredje vurderes anket (pr. september 2013).

Regjeringen ønsker å se på pensjonsutfordringene: I en pressemelding på FAD's hjemmeside den 14.10.2013 (Fornyings-, 2013d) sto det at den rødgrønne regjeringen ønsket å nedsette en arbeidsgruppe som skal se på ideelles pensjonsutfordringer. Dette gjelder kun ideelle aktører innenfor helse- og sosialfeltet. Arbeidet med å se på denne problemstillingen er en del av oppfølgingen av regjeringens samarbeidsavtale med ideell sektor.

6.8 Utfordringer om risiko:

Ved konkurranseutsetting kan offentlige oppdragsgivere velge å skyve risiko over på de som leverer tjenestene. Det kan for ideelle organisasjoner bety at man kan gå konkurs hvis uforutsette hendelser skjer. Alternativt at man setter opp prisene betraktelig for å dekke høy risiko, og i slike tilfeller risikere å tape i konkurranse med kommersielle. Et annet valg er å redusere på bemanningstetthet, ansette medarbeidere med lavere lønn ut fra lavere kompetanse eller lavere ansiennitet etc. Slike valg kan gå ut over kvaliteten på tjenesten.

En ideell virksomhets økonomiske fokus vil ikke være å gå med overskudd, men å gå i balanse. Fokus vil likne mer på en offentlig virksomhet, fordi det er tjenestetilbudet og brukerne som oppleves som sentralt, og ikke forretningsdrift. Fordi overskuddet vil gå inn i driften, vil en ideell virksomhet normalt ikke ha høy egenkapital. Det er imidlertid en viktig forskjell på en privatdrevet ideell virksomhet og en offentlig virksomhet, og det er at den offentlige virk-

somheten har trygghet for at kostnadene blir håndtert og at man ikke kan gå konkurs. Den ideelle har en mye større risiko å forholde seg til, særlig fordi man heller ikke har en høy egenkapital i ryggen.

I privatskoleloven forplikter alle privatskoler seg til å overføre årets overskudd til neste år, og det finnes liknende driftsavtaler mellom ideelle og det offentlige hvor man for eksempel må føre midler tilbake innen 2 år hvis regnskapet viste overskudd.

I forhold til at Oslo kommune ikke tar stilling til pensjonskostnader er dette også en form for risikooverføring. Særlig til ideelle aktører som har så mye høyere pensjonskostnader enn de kommersielle.

I Sivesinds rapport fra 2008 om «Halvveis til Soria Moria», beskriver han forhold ifm helseforetakene, og at det største problemet for ideelle viser seg i kortsiktige avtaler, og at man trenger et aktivt offentlig og privat partnerskap for å sikre lange nok avtaler som gjør at man får lån til investeringer i bygg o.l., samt at man kan utvikle kompetanse og egen organisasjon. Han mener at de ideelle blir oppfattet som supplerende tjenesteytere av det offentlige, og at ideelle aktører ikke er enige i dette. Ideelle aktører mener at de over mange år har bygd opp kvalitet i tjenestene, engasjement og etisk refleksjon i sine tjenester, og at de beste institusjonene er oppdatert på internasjonalt nivå. Ideelle aktører bør ha en likeverdig status med de offentlige institusjonene, og ut fra dette er det behov for mer langsiktige avtaler (Sivesind, 2008). Som også andre forskere har nevnt, nevner også Sivesind at de ideelle barnevernsinstitusjonene har opplevd «blandede og uforutsigbare styringsformer etter omleggingen til statlig regionalt barnevern i 2004» (Sivesind, 2008, p. 42). Han nevner spesifikt forskjellig praksis i kommuner og regioner når det gjelder typer avtaler. I noen tilfeller har driftsavtaler blitt videreført, men i andre tilfeller er det innført konkurranse med rammeavtaler og stykkprisfinansiering. Sivesind mener at betydelig risiko har blitt overført til ideelle, og at de blir stående som økonomiske buffere hvis ikke alle plasser benyttes. For enkelte barnevernsinstitusjoner har det ført til nedleggelse av tilbud eller reduksjon i antall plasser. Det motsatte har også skjedd hvor det offentlige har kjøpt flere plasser enn de hadde avtale om. Sivesind mener at omleggingen som har foregått gjennom å gå fra langsiktige driftsavtaler til anbudsrunder, har ført til økt fokus på pris og risiko, samt konkurranseaspektet i forhold til andre konkurrerende organisasjoner. Alt arbeid rundt anbudsdokumenter tar svært mye ressurser. I forhold til små ideelle barnevernsinstitusjoner kan dette gi dyrere og dårligere tjenester (Sivesind, 2008).

Min drøfting:

En deling av risiko må vurderes i det enkelte tilfelle, og offentlige oppdragsgivere bør ha dette spesielt i mente når det gjelder lengde på avtaler og hvilke typer avtaler som blir benyttet. Det er positivt at det i den nye veilederen for anskaffelser av helse- og sosialtjenester fremkommer at det er to viktige hensyn som bør vektlegges ved valg av lengde på kontrakten, og det er «brukerhensyn og hensynet til forutsigbarhet og leverandørens mulighet for å bygge opp gode fagmiljø» (Difi, 2013, p. 18). Dette betyr at risikoen for leverandør delvis er tatt fatt i, men risiko ifm pensjon er fortsatt uavklart.

Det er også gledelig å se at tidsuavhengige avtaler med ideelle aktører griper om seg i helse-sektoren. I artikkel på hjemmesiden til Forum for offentlige anskaffelser publisert den 01.03.2013, står det at Helse Sør-Øst nå har inngått avtaler uten tidsbegrensning på rusfeltet med ideelle aktører, og at det også skal arbeides for at dette innføres innenfor psykisk helsevern og rehabilitering med nye avtaler fra 2015. Helse Sør Øst RHF har ca. 80 avtaler med ideelle og kommersielle aktører (Forum for offentlige anskaffelser, 2013). I en tidligere artikkel på samme hjemmeside fant jeg også orientering om at de nevnte ideelle helseinstitusjonene som nå hadde fått løpende avtaler, tidligere hadde hatt tidsbegrensede avtaler på maksimum 4 år, og at det i 2012 var første gang de inngikk tidsuavhengige avtaler. HSØ begrunner dette med at dette var best i en oppbyggingsfase slik at institusjonene skulle venne seg til hvilke krav spesialisthelsetjenesten setter (Forum for offentlige anskaffelser, 2012).

6.9 Foreløpig konklusjon av hypotesen

Innledningsvis beskrev jeg en hypotese om at aktiviteten i ideell sektor reduseres som følge av at det offentlige konkurranseutsetter velferdstjenester. I kapittel 6.3 og 3.3 i avhandlingen finner man den tallmessige oversikten som viser at aktiviteten for ideelle organisasjoner er betydelig redusert innenfor sektorene helse- og sosial. Ideelle følger heller ikke veksten som de kommersielle og offentlig forvaltning har hatt det siste ti-året. Imidlertid har utbyggingen av barnehager hatt en heldig effekt, hvor ideelle også har hatt anledning til å vokse. De kommersielles vekst har vært høyest fra år 2000 og frem til nå, samtidig med at konkurranseutsettingen har vært i utvikling.

Oslo kommune er en stor og viktig oppdragsgiver som foretar omfattende kjøp av eksterne tjenesteleverandører på velferdsfeltet. Et par innblikk i kommunen, sammen med opplysninger fra annen forskning og fra Virke Ideell, gjør at jeg retter oppmerksomheten mot at en ren konkurransetankegang med likestilling av kommersielle og ideelle tilbydere, fører til en reduksjon av ideelle organisasjoner. Jeg tror det er grunnen til at Oslo nå erfarer at ideelle er lite på banen.

Når det gjelder utdanning kan hypotesen pr. i dag forkastes, da det ser ut til at dette er det ene feltet hvor ideelle har hatt en økning. Imidlertid er andelen til ideelle innenfor utdanning totalt sett svært beskjeden og også lavere enn de kommersielles andel. Det ser også ut til at de kommersielle i løpet av de siste årene er i ferd med å styrke sin vekst også på utdanningsfeltet. Jeg retter også oppmerksomheten mot at en ny regjering oppmykning av privatskolegodkjenning, kan føre til økt konkurranse om elever, og føre til samme utvikling som innenfor helse- og sosial.

Resten av kapitlet omhandler mer stoff om redusert omfang og nedleggelse blant ideelle, og jeg også gått inn på et par av de viktigste årsakene til problemene, dvs pensjon og risikooverføring. Samarbeidsavtalen er også beskrevet. Samarbeidsavtalen er beskrevet som et mulighetsrom, og avtalen har etter min mening noen svakheter som bør reforhandles. Som tidligere nevnt har den nye helseministeren i Solberg-regjeringen varslet at de vil følge opp og videreutvikle den inngåtte avtalen.

Se for øvrig kapittel 10 for anbefalinger ut i fra mine funn.

7. ANALYSE AV POLITISKE DOKUMENTER.:

I dette kapitlet er målsettingen å få frem de politiske intensjonene og holdningene overfor ideelle, kommersielle og offentlige aktører innenfor velferdsfeltet. Dette har foregått ved hjelp av analyser av både regjeringsplattformer, politiske partiprogram og diverse artikler, med det formål å få frem politiske skillelinjer. I tillegg presenteres enkeltsaker som viser utdrag fra praksisfeltet, for å tydeliggjøre reelle konsekvenser for ideelle organisasjoner.

7.1 Presentasjon av hypotese:

Innledningsvis har jeg skrevet en hypotese (D) som omhandler:

Ny regjerings konkurransepolitikk kan medføre mer bruk av konkurranse i offentlige velferdstjenester. Dette kan føre til at ideelle organisasjoner må redusere eller nedlegge tjenester i denne sektoren.

Det vil ikke være mulig å ha stor «bevisbyrde» til denne hypotesen siden den nye regjeringen kun har vært i drift i kort tid. Imidlertid er det fullt mulig å **belyse** hypotesen, både ved å se på politiske plattformer og ved å se på artikler og uttalelser i det politiske miljøet.

7.2 Analyse av regjeringsplattformer

Som vedlegg til masteroppgaven ligger en tabellarisk oversikt (vedlegg nr. 5) som viser forskjeller/ likhet i regjeringsplattformer knyttet til politikk som berører ideelle, kommersielle og det offentlige innenfor velferdssektoren. Jeg har benyttet regjeringsplattformene til Stoltenberg-regjeringen (Regjeringen, 2005) og Solbergregjeringen (Regjeringen, 2013), samt samarbeidsavtalen (Høyre, Venstre, KrF, & FrP, 2013). Nedenfor har jeg utarbeidet et sammen- drag og analyse i forhold til tabellen, samt en figur som i korte trekk viser viktige forskjeller i politikken. I tabellen finnes også sidehenvisninger til hvor jeg fant relevant tekst i regjerings- plattformene (vedlegg nr. 5). For enkelthets skyld omtales regjeringsplattformen til Høyre og FrP som «den nye regjeringsplattformen» og regjeringsplattformen mellom Ap, SV og SP som «den forrige regjeringsplattformen». Analyser og drøftinger er samlet under følgende temaer:

Verdigrunnlag: Den «nye regjeringsplattformen» vil skape større rom for private, lokale og frivillige initiativ, og slippe flere private inn i velferdstjenestene. Den «forrige regjerings- plattformen» viser at de ville styrke det offentliges ansvar og rolle innenfor helse, utdanning og omsorg, og styrke samspeillet med de frivillige og ideelle organisasjonene, samt begrense de kommersielles rolle. I de to plattformene fremkommer et forskjellig syn på bruk av kom-

mersielle, samt differerende syn på samfunnsvirkningen hvis de kommersielle slipper til i større grad.

Frivillige organisasjoner: I begge plattformer benyttes begrepene frivillige og ideelle organisasjoner. Det er ikke definert hva man legger i disse begrepene, og noen steder brukes både frivillige og ideelle i samme sammenheng, og andre steder benyttes begrepene separat. Jeg tar utgangspunkt i at man har definert forskjellen på frivillig og ideell og at det er med hensikt at man benytter ulike begrep i forskjellige sammenhenger. Når man omtaler frivillig arbeid, tolker jeg det slik at det er det ubetalte og frivillige⁵³ arbeidet man mener. Det står i den «forrige regjeringsplattformen» at det offentlige ikke kan makte å løse alle velferdsbehov alene, men er avhengig av frivillig arbeid. Dette viktige arbeidet gjentas i mange henseender i begge plattformer, og dette er noe begge regjeringer er opptatt av. Det er kultur og fritid som har den største andelen av ubetalt frivillighetsarbeid i Norge, og i denne sektoren er det svært mange som gjør en formidabel og viktig jobb. Ideelle organisasjoner driver også ofte frivillighetsarbeid, men det er viktig at frivilligheten blir brukt med klokskap i velferdstjenestene, slik at man får tilstrekkelig kompetanse og stabil arbeidskraft der hvor det er nødvendig.

Økonomi og næringsliv: Den forrige regjeringen ønsket å styrke velferdsordningene, og det offentlige tjenestetilbudet. De mente at innretningen på offentlige budsjetter kunne bidra til at landets samlede konkurransevne kunne styrkes, særlig gjennom satsning på forskning, utdanning, samferdsel og en aktiv næringspolitikk. De var opptatt av et bærekraftig norsk næringsliv som står seg i konkurranse med andre.

Den nye regjeringen mener at den offentlige sektoren kan spille en viktig rolle ifm innovasjon. Her nevnes det offentlige som en stor aktør på innkjøpsfeltet, som har stor evne til å bære risiko. De vil at staten aktivt skal benytte sin bestillerrolle til å fremme innovasjon, samt forenkle loven om offentlige anskaffelser. Den forrige regjeringen hadde også forenkling av anskaffelsesloven i fokus, og nedsatte derfor forenklingsutvalget (jfr. pkt. 5.2.1, B).

Fornyeelse av offentlig sektor, konkurranseaspektet og markedstenkning: I den forrige regjeringsplattformen fremgår at man ikke ønsker markedsstyring og markedstenkning der markedet ikke fungerer. Her er det sannsynligvis en forskjell på regjeringene, hvor den nye regjeringen er mer positiv til markedsstyring også innenfor velferdstjenestene.

⁵³ Med frivillig arbeid menes arbeid man utfører for andre enn familie og nære venner, uten at man får vanlig lønn for dette. Arbeidet regnes som ulønnet selv om man har mottatt en viss godtgjørelse for utgifter eller har en mindre symbolsk betaling (Wollebæk & Sivesind, 2010, p. 21).

Det går igjen flere steder i den nye regjeringens plattform at de vil motarbeide sløsing med offentlige midler. Det betyr effektivisering av offentlig sektor og økt bruk av private og ideelle ressurser i offentlig velferdsproduksjon.

Den forrige regjeringen hadde også som mål å fornye offentlig sektor, og de ønsket mer velferd og mindre administrasjon, mindre detaljstyring og mer lokal frihet. De mente det var nødvendig med en fornyelse av offentlig sektor for «å unngå privatisering og kommersialisering av velferdstjenestene» (Regjeringen, 2005, p. 50). De mente også at kommersialisering av velferdstjenestene ville føre til mindre valgfrihet, og de ville motarbeide at den enkeltes økonomiske situasjon skulle være førende for kvalitet og innhold i velferdstjenestene.

Fornyelse av offentlig sektor var begge regjeringer opptatt av, men de hadde ulike virkemidler. Begge regjeringer var opptatt av innovasjon og videreutvikling, men det fremgår en uenighet om kommersialisering av offentlig sektor. I den nye regjeringsplattformen står ikke ordet «kommersialisering» nevnt, men man bruker i stedet ordet «privat». De har imidlertid vært svært opptatt av konkurranseaspektet både i næringsliv og i offentlig sektor. Hele dokumentet er gjennomsyret at «konkurransebegrepet», og det gjentas hele 58 ganger i dokumentet. Den nye regjeringen mener også at det offentliges tjenesteproduksjon i velferdsfeltet i utgangspunktet skiller seg lite fra andre tjenester. Dette er et synspunkt man finner igjen som kjennetegner NPM-tankegangen, og som flere forskere har vært kritiske til (jfr. kap. 2). Den nye regjeringen mener at bruk av konkurranse i velferdsfeltet kan stimulere til bedre tjenester, økt verdiskaping og effektivisering, samt at konkurranse er helt nødvendig i offentlig virksomhet. Dette er også i tråd med NPM-tankegangen hvor man har en oppfatning av at det private næringslivets styringsprinsipper og effektivitetstankegang fungerer like godt innenfor offentlig forvaltning og drift av velferdstjenester som i privat næringsliv.

Til sammenlikning ble «konkurransebegrepet» nevnt 28 ganger i den forrige regjeringsplattformen, og omtalen av konkurransebegrepet var positivt i tilknytning til næringslivet, men mer kritisk når det gjaldt konkurranseutsetting av velferdsfeltet i offentlig sektor.

Mitt inntrykk er at den forrige regjeringen til tross for deres kritiske blikk på å konkurranseutsette offentlige velferdstjenester, allikevel erfarte at resultatet var at mange viktige velferdstjenester ble konkurranseutsatt og erstattet med kommersielle aktører. Jeg antar at forrige regjering var i ferd med å se hvilke utilsiktede konsekvenser som oppsto for ideelle organisasjoner som følge av praksisen av konkurranseutsetting, og at det var noe av grunnen til at samarbeidsavtalen mellom regjeringen og ideelle interesseorganisasjoner ble undertegnet.

Den nye regjeringen ser ut til å ta et annet standpunkt i sin plattform, og til tross for all kritisk forskning som gjelder NPM, velger de markeds- og konkurranseløsninger mer ukritisk inn i velferdsfeltet. Jeg tar forbehold om at jeg har forstått og tolket deres politiske plattform rett.

Helse- og omsorg: Den forrige regjeringsplattformen nevner styrking av samarbeid med frivillige organisasjoner på eldrefeltet, samt å sikre at sykehusene som er eid og drevet av frivillige organisasjoner skal få gode vilkår gjennom avtaler med det offentlige. De ville begrense omfanget av avtalene med de kommersielt drevne sykehusene. Den nye regjeringsplattformen viser til innføring av typiske NMP-tiltak, slik som kvalitetsindikatorer, etablere en veileder for bemanning og kvalitet. De ønsker også å innføre enklere regler for bruk av statens finansieringsordninger ved utbygging i regi av private og ideelle. Å øke kjøpet av private helsetjenester fremkommer tydelig.

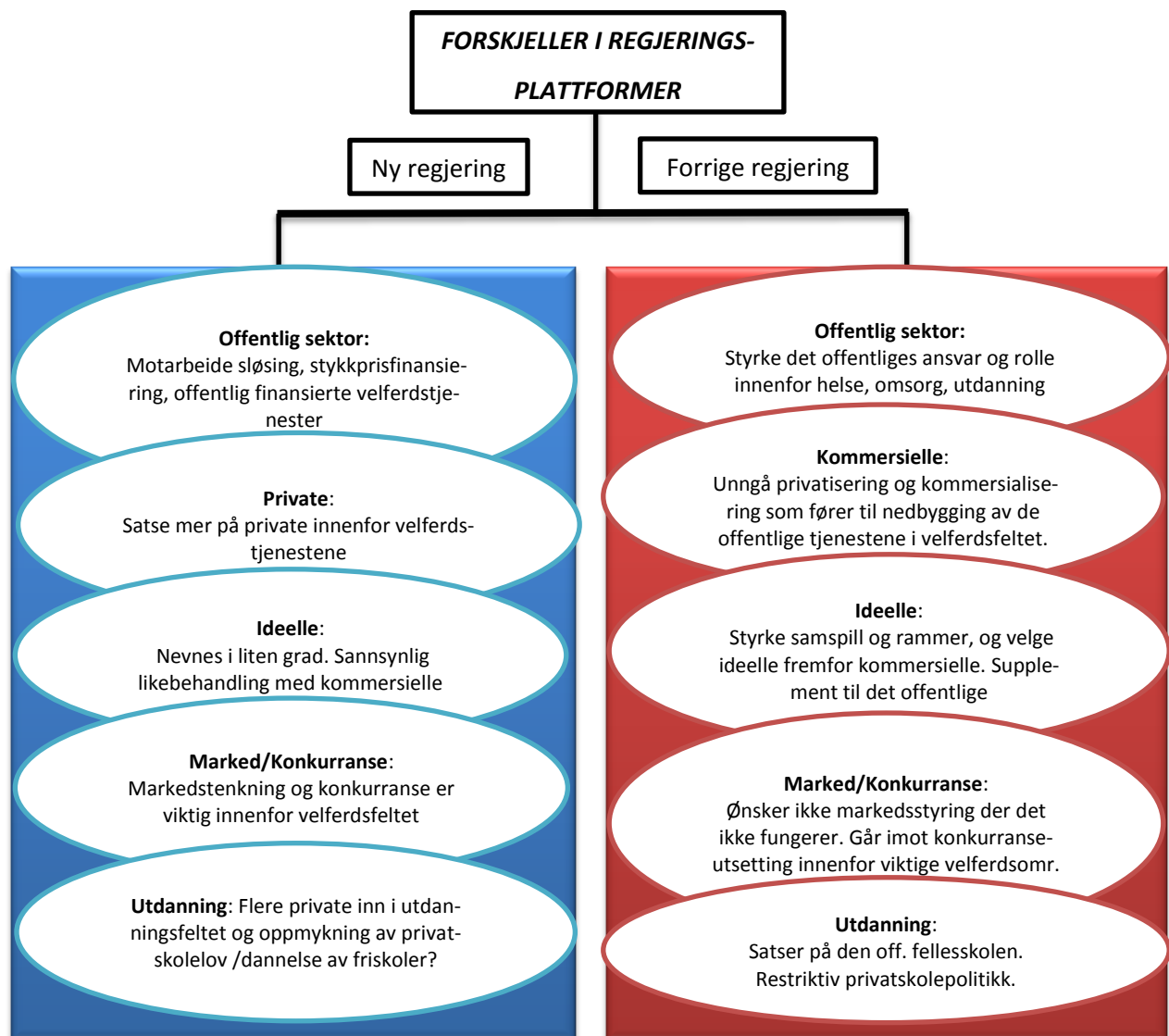
Utdanningsfeltet: Det fremkommer uenighet om privatskoler/friskoler. Den forrige regjeringen ønsket å ha en restriktiv privatskolepolitikk, og det var i hovedsak religiøse eller pedagogiske alternative skoler som kunne bli godkjent. I deres periode ble privatskoleloven og regelverk gjennomgått og innstrammet, og i regjeringserklæringen står det at man vil motarbeide kommersialisering innenfor undervisningssektoren. Den nye regjeringen vil derimot åpne for at flere kan drive offentlig finansierte friskoler ut fra krav til innhold og kvalitet. Dette vil sannsynligvis føre til en endring av privatskoleloven, og selv om den nye regjeringen vil hindre at det utbetales utbytte til eiere, vil det sannsynligvis åpnes for at kommersielle virksomheter kommer inn på utdanningsarenaen. Godkjennelse av flere skoler, vil bety større konkurranse på feltet. I NRK's artikkel ifm valget 2013, fremgår at Sveriges største privatskolekjede sier at de er klare for Norge hvis det blir ny regjering. I nevnte artikkel er det intervju med flere svenske ledere, bl.a. Johan Gøterfelt som er sjef for utenlandssatsingen i AcadeMedia. Dette er Sveriges største privatskolekonsern, jfr. artikkelen samt AcadeMedias hjemmesider. De har vært på besøk i Norge for å utrede mulighetene. De omsetter for rundt 5 milliarder SVkr., og de hadde i fjor et overskudd på 300 mill. SVkr. Dette tas ikke ut i utbytte, men de investerer i nye skoler for at foretaket skal bli større. Ifølge nevnte artikkel er strategien å vokse og doble verdien på 5 år. AcadeMedia er eid av fondet EQT, og disse har adresse på skatteparadiset Guernsey (Helljesen, Grønli, & Omvik, 2013). EQT's uttalte strategi er å vokse og øke verdien på sine selskap, og i snitt eier de selskapene i 5 år, for derved å ta ut en stor fortjeneste ved salg av virksomheten (Helljesen et al., 2013).

Slike selskaper kan endre mye av privatskolefeltet i Norge, og skoler drevet av ideelle organisasjoner kan tape kampen i konkurransen om elevene. Imidlertid er den nye regjeringen av-

hengig av sine samarbeidspartnere eller andre partier på stortinget for å få gjennomført sin politikk. Det står ikke noe om utvidelsen av privatskoler/friskoler i samarbeidsavtalen med V og KrF, men ser man på partiprogrammene til disse er det trolig at dette kan bli gjennomført.

Jeg har utarbeidet en figur som viser forskjellene på den nye og forrige regjeringen innenfor velferdsfeltet.

Figur 23 – Forskjeller i regjeringsplattformer



Sidestilling kommersielle/ideelle: Begge regjeringer sier at de ønsker å benytte ideelle organisasjoner, men problemet med den nye regjeringen er at de sannsynligvis i større grad «likestiller» de private og ideelle, og har et helt annet standpunkt enn den forrige regjeringen når det gjelder de kommersielle og synet på konkurranseaspektet i velferdsfeltet. Innføringen av NPM-tankegangen er ikke noe nytt fenomen med den nye regjeringen, og tankegangen har utviklet og spredd seg i det offentlige over en lengre periode. Også den forrige regjeringen har vektlagt mange av NPM-prinsippene.

Mitt inntrykk er imidlertid at Solbergregjeringen hadde et ønske om å videreføre det særnorske unntaket for ideelle. (Retten til unntak for å reservere konkurranser for ideelle). Dette sa Bent Høie (H) på Virke-konferansen i april 2013. Det står også opplyst i svar fra næringsminister på skriftlig spørsmål fra Audun Lysbakken, at regjeringen hadde sendt inn en siste oppfordring til formannskapet i EU-Rådet om at dette «unntaket» måtte legges inn i de nye direktivene. Anmodningen ble imidlertid ikke tatt til følge (Mæland, 2014). Når imidlertid dette ikke lyktes, blir det svært viktig hvordan regjeringens innstilling er til å finne gode løsninger for ideelle i fremtiden.

7.3 Analyse av forskjellige politiske partiprogram

Ovenfor har jeg sett på regjeringsplattformer. I nedenstående del analyseres det enkelte partiprogram ut fra tredelingen ideelle, kommersielle og offentlig forvaltning i forhold til partienes politikk innenfor velferdsfeltet. Det er også naturlig å trekke inn andre forhold som påvirker velferdsfeltet, og derfor drøftes også politikk som gjelder konkurranseaspektet, offentlige anskaffelser og markedstenkning. Jeg har valgt å lage en inndeling som viser partiene som tilhører høyre- og venstrefløyen i politikken. Dvs de partiene som sitter i regjering fra høsten 2013 inkl. støttepartiene, samt partiene som var representert i den forrige regjeringen.

Følgende politiske partiprogram for 2013-2017 er benyttet:

- Arbeiderpartiets program 2013-2017 (Arbeiderpartiet, 2013),
- Arbeidsprogram for Sosialistisk Venstreparti 2013-2017 (Sosialistisk Venstreparti, 2013a)
- Senterpartiets prinsipp- og handlingsprogram 2013-2017 (Senterpartiet, 2013)
- Høyres stortingsvalgsprogram 2013-2017 (Høyre, 2013)
- Fremskrittspartiets handlingsprogram 2013-2017 (Fremskrittspartiet, 2013)
- Kristelig Folkeparti - politisk program 2013-2017 (Kristelig Folkeparti, 2013)
- Venstres stortingsvalgsprogram 2013-2017 (Venstre, 2013)

For å lette analysearbeidet valgte jeg å utarbeide tabell for å synliggjøre forskjeller og likhet i politikken. Jeg la inn de partipolitiske fargene i tabellen for lette arbeidet. Tabellen ligger som eget vedlegg (vedlegg nr. 6). Se også sidehenvisninger til de politiske programmene.

Nedenfor følger en oppsummering fra tabellen og drøfting av politikken. Man finner mange av de samme forholdene i partiprogram som i regjeringsplattformene, men jeg så allikevel en verdi i å se på partiprogram, fordi de enkelte partienes politikk trer bedre frem. I nåværende parlamentariske situasjon med en mindretallsregjering, blir enkeltpartienes program interessante med tanke på hvilke saker som kan vinne frem i Stortinget.

Nedenfor vises en analyse av de politiske partiprogram sett i forhold til ideelle, kommersielle og offentlig forvaltning. Analysen følger høyre- og venstresiden av politikken:

7.3.1 De ideelle organisasjonene og høyre-/venstresiden av politikken

Ideelle organisasjoner og høyresiden i politikken:

- De politiske programmene til **Høyre og FrP** omtaler ikke ideelle i sine program. De omtaler kun privat eller offentlig. Begge partier omtaler imidlertid frivilligheten mye, og det er grunn til å tro at det er det frivillige gratisarbeidet som omtales. Partiene har derved ingen programfestet politikk når det gjelder ideelle. Leser man hva partiene skriver om konkurranseaspektet tolker jeg det slik at ideelle må konkurrere på like vilkår med kommersielle og offentlige virksomheter. Bortsett fra KrF kan det synes som om det på høyrefløyen i politikken er en «lunken» holdning til ideelle ut fra partiprogram. Ser man imidlertid på enkeltsaker (se pkt. 7.4.2), fremstår enkeltpolitikere også fra Høyre og FrP som engasjerte i aktuelle saker som vedrører ideelle, men dette engasjementet fremkommer ikke i de to blå partienes partiprogram. Inkludert i deres «privatbegrep» ligger derfor både de ideelle og kommersielle.
- **Venstre** ønsker seg et mangfold av institusjoner, men er ikke opptatt av hvilken sektor som yter velferdstjenestene. De nevner ideelle i sitt program som viktige i forhold til å være med på å utfylle helsetjenestene og barnevern, og sier at ideelle bør få forutsigbare rammevilkår og likebehandles med offentlige aktører innenfor helse og barnevern. Imidlertid sier de det samme om private leverandører.
- **KrF** utmerker seg i sitt politiske program med mye omtale av ideelle, og viser en tydelig holdning til at ideelle er viktige samarbeidspartnere innenfor mange felt, jfr. helse, innovasjonsarbeid, seniorarbeid, eldreomsorg, rus, det sivile samfunn og skoler. De skriver også at samarbeidsavtalen inngått mellom forrige regjering og ideelles interesseorganisasjoner, må videreutvikles. De uttrykker at ideelle skvises i nåværende ordning med anbud og konkurranse. Fordi nåværende regjering ikke er en flertallsregjering, er de avhengig av hva samarbeidspartier eller andre partier gir sin støtte til. KrF kan bli viktig når det gjelder ivaretagelse av ideelle organisasjoner.

Ideelle organisasjoner og venstresiden av politikken:

- Både **AP og SV** ser seg som viktige talsmenn for ideell sektor. De prioriterer høyest det offentlige tjenestetilbudet, men det fremgår i klare ordelag at de velger ideelle virksomheter fremfor kommersielle, og at de er skeptiske til at velferdstjenestene blir kommersialisert. De betrakter ideell sektor som et viktig supplement til de offentlige velferdstjenestene. AP og SV skriver at ideelle kan bidra til å videreutvikle det offentlige tilbudet. De er

opptatt av at ideelle skal ha gode og forutsigbare rammevilkår og tilfredsstillende kontraktslengde for å sikre brukere god kvalitet og ideelle aktører muligheter til å investere.

- **SP** nevner i sitt partiprogram at ideelle aktører i noen tilfeller kan utgjøre et viktig supplement til det offentlige som tjenesteyter, og områder som eldre og sykehus blir nevnt ifm ideelle aktører. De skriver også at det er viktig å sikre at ideelle får gode rammevilkår og langsiktige avtaler. **SP** er generelt sett opptatt av å styrke velferdssektoren i kommunene. **SP** tar også til orde for at dagens anbudssystem for frivillige og ideelle organisasjoner har mange svakheter, og de mener at anbudsordningen bør avvikles til fordel for løpende avtaler med det offentlige. **SP** bemerker seg også i forhold til engasjement for ideelle i diverse artikler og uttalelser fra enkeltpolitikere (jfr. saken til Phoenix Haga).

Ideelle organisasjoner – Sammendrag og tolkning:

Ut fra partiprogrammene kan det se ut som at det er venstresiden samt sentrumspartiet KrF som har den mest uttrykte positive holdningen til ideell sektor, og er opptatt av at ideell sektor fortsatt skal bestå. På venstresiden finner man også den største skepsisen til markedstenkning ifm velferdstjenestene. FrP og Høyre har ingen skreven partipolitikk når det gjelder ideelle, mens derimot det frivillige arbeidet er svært synliggjort.

7.3.2 De kommersielle organisasjonene og høyre-/venstresiden av politikken:

Kommersielle organisasjoner og høyresiden i politikken:

- Det fremgår av **Høyre og FrP's** partiprogram at de er opptatt av private virksomheter, og at disse skal få konkurrere på lik linje med offentlige virksomheter. De ønsker seg et mangfold og større valgfrihet i de offentlige velferdstjenestene. **Høyre** nevner spesielt feltene utdanning, rehabilitering, rusfeltet, omsorg og barnevern hvor de ønsker seg flere private tilbydere. **Høyre** ønsker å gjenopprette friskoleloven og friskoler. **FrP** nevner spesielt eldreomsorg, rehabilitering og psykisk helse, rus, sykehus samt utdanning som viktige områder for private aktører. **FrP** ønsker større valgfrihet og at penger skal følge brukerne.
- **KrF** har også programfestet gjenoppretting av friskolene. **KrF** nevner også private aktører som supplement til en god offentlig velferdsordning.
- **Venstre** ønsker også at friskoler kan være viktig supplement til den offentlige skolen, og de er også opptatt av at private tjenester skal utfylle velferdssektoren.

Kommersielle organisasjoner og venstresiden i politikken:

- Slik jeg forstår **APs** program er de generelt sett ikke imot privat drevne foretak innenfor velferdsfeltet. De er imidlertid imot en privatisering og kommersialisering av helse- og

omsorgstjenester som bygger ned det offentlige tilbudet. Det står også i AP's program at sykehusene skal organisere poliklinisk spesialisthelsetjeneste med private leverandører slik at dette skal bli mest tilgjengelig for brukerne, samt at retten til fritt sykehusvalg også skal utvides til å omfatte private opptrenings- og rehabiliteringsinstitusjoner.

- **SV** mener at å utvide antall kommersielle leverandører i velferdssektoren vil bidra til å undergrave det offentlige ansvar, og svekke den demokratiske styringen av tilbudet. De ønsker å avvikle alle anbudsavtaler med private profitører innenfor velferdssektoren.
- Både **AP** og **SV** vil begrense opprettelsen av privatskoler i henhold til nåværende privatskolelov.
- **Senterpartiet (SP)** ønsker også å begrense den offentlig finansierte kommersielle driften av skoler og helse- og omsorgstilbud. Dette fordi de mener at dette bryter med deres syn på den geografiske og sosiale utjamningen.

Kommersielle – Sammendrag og tolkning:

Det ser ut til at alle partier er enige om at private eiere ikke skal få anledning til å ta ut utbytte fra drift av offentlig finansierte privatskoler og friskoler. Det er imidlertid høyresiden som er positiv til å utvide dagens privatskolelov, og til å gjenopprette friskoleloven. Det betyr at også kommersielt drevne skoler kan komme på banen, selv om regjeringen sier at det ikke er lov å ta ut utbytte. (Jfr. tidligere kommentar om andre måter å få privatskoler til å lønne seg). Forrige regjering har vist at også kommersielle selskaper har levd i beste velgående innenfor velferdstjenestene. Hvis høyresiden får gjennomslag for å utvide konkurranseaspektet i velferdspolitikken, er det sannsynlig at det på sikt kan bli flere kommersielle aktører som erstatter offentlig drift og sannsynligvis også ideelle organisasjoner.

7.3.3 Offentlig forvaltning og høyre-/venstresiden av politikken:

Offentlig forvaltning og høyresiden i politikken:

- **Høyre og FrP's** partiprogram viser at offentlige tjenester skal slankes og effektiviseres. **Høyre** ønsker en bedre balanse mellom offentlig og privat sektor, og skal sørge for at veksten i offentlig forbruk ikke er større enn veksten i bruttonasjonalproduktet for Fastlands-Norge. De ønsker å forenkle lov om offentlige anskaffelser og effektivisere de offentlige innkjøpsordningene slik at betydelige beløp kan spares og benyttes til bedre velferdstjenester. **FrP** mener at konkurranseaspektet i velferdstjenestene er viktig, og de ønsker stykkprisfinansiering av tjenestene. FrP mener også at det offentlige virksomhet innenfor velferdssfeltet skal avgrenses til kjerneområdene.
- **Venstre** ønsker et mangfold av institusjoner (både kommersielle, ideelle og offentlige), men er ikke så opptatt av hvem som yter tjenestene så lenge kvaliteten er på plass. Imid-

lertid skal velferdstjenestene finansieres av det offentlige. Venstre ønsker også å forenkle og fornye offentlig forvaltning og effektivisere anbudsprosessene i offentlig sektor.

- **KrF** ønsker å gi kommunene større frihet til å finne forbedrede løsninger i velferdstjenestene, og mener at kommunene i dag er for bundet av standardløsninger og tilsyn/rapporteringer. KrF vil likestille offentlige og private ideelle institusjoner når det gjelder økonomiske rammevilkår.

Offentlig forvaltning og venstresiden i politikken:

- Både **AP, SV og SP** er opptatt av et sterkt offentlig engasjement og ansvar, og at det offentlige skal være hovedleverandør av tjenester innenfor velferdssektoren. **AP og SV** ønsker ikke konkurranseprosesser som ødelegger ansattes lønns- og arbeidsvilkår. De mener at det er det offentlige som skal besørge kjerneområder som skole, helse og eldreomsorg. AP og SV vil satse på den offentlige fellesskolen og en restriktiv privatskolelov. AP ønsker ikke et markedsstyrt barnevern. SV mener at viktige velferdsoppgaver ikke skal settes ut på anbud.
- **Senterpartiet** ønsker seg en sterk kommunal sektor og at kommunene skal ha en stor del av ansvaret for velferdstjenestene.

Offentlig forvaltning – sammendrag og tolkning:

Det er venstresiden i politikken som er mest opptatt av en sterk offentlig sektor og at det er det offentlige som skal levere brorparten av velferdstjenestene. Selv om også venstresiden er opptatt av en veldrevet og effektiv offentlig forvaltning, vil nok konkurranseaspektet i velferdstjenestene iverksettes i større grad av partiene på høyresiden. Det er ennå for tidlig å si noe om hvordan den nye regjeringen vil lykkes med ny politikk, men man kan anta at den offentlige forvaltningen vil bli noe redusert mot at flere tjenester overføres til private, kommersielle tilbydere.

Relatert til ovennevnte sammenlikning, viser jeg også til andres forskning på området, jfr. pkt. 3.5 i denne masteren. Se bl.a. Sivesinds betraktninger rundt høyre- og venstresiden i politikken. Hans betraktninger faller godt sammen med hva jeg fant når jeg studerte de politiske partiprogrammene.

7.4 Analyse av politiske uttalelser og presentasjon av noen enkeltsaker

7.4.1 Politiske uttalelser på lederkonferansen i Virke Ideell i april 2013

Jeg var til stede på lederkonferansen i Virke Ideell den 25.04.2013, hvor de hadde invitert stortingspolitikere i anledning stortingsvalget 2013. Høyre var representert ved Bent Høie,

FrP ved Per Arne Olsen, Arbeiderpartiet ved Gunn Karin Gjøl, og SV's stortingspolitiker var erstattet med politisk rådgiver Bjarne Kristoffersen. Det ble stilt spørsmål både fra Virke Ideell's direktør, samt fra deltakerne. Her har jeg et utdrag fra spørsmål og svar som er viktige i forhold til min problemstilling.

På spørsmål om syn på finansiering og ideell sektors fremtid, ble det respondert slik:

AP's representant sa at de har stor tro på samspill med **ideell sektor** innenfor barnevern, rusomsorg og andre aktiviteter. Hun viste til samarbeidsavtalen som er inngått nettopp for å diskutere rammevilkår og pensjonsavtaler, og AP ønsker å gå i videre dialog for å finne løsninger bl.a. på pensjonsspørsmålet. Hun sa også at samfunnet er helt avhengig av ideelle virksomheter, og det er viktig at ideelle har rammevilkår til å leve med.

Høyres representant sa at Høyre har en annen tilnærming. Han sa at Høyre er glad for samarbeidsavtalen om **frivillighet**. Høyre ville helst vært en avtalepartner i samarbeidsavtalen, og ga uttrykk for at avtalen burde vært inngått med flere partier enn kun regjeringen. På den måten hadde man sikret en tverrpolitisk støtte. Hvis Høyre kommer i posisjon, vil de videreføre avtalen, men se på om noe kan forbedres.

SV's representant sa at SV er opptatt av å sørge for langsiktige avtaler for ideelle. De har en grunnholdning om at **frivillige og ideelle** virksomheter skal være en viktig del av samfunnet. Ideelle har grunnlagt mye av velferden, og blir en viktig del av samfunnet fremover sa han.

FrP's representant sa at han trodde at alle i panelet erkjenner den skaperkraft som **ideelle** virksomheter utgjør. Han hevdet at rammevilkår vil bli bedre med borgerlige partier. Borgerlige har fremmet lovforslag som gavner ideell sektor år etter år. Han fortalte at i sin tidligere jobb som ordfører, var de var svært nøye på at når kommunen jobbet med konkurranseutsetting, så krevde de at firmaene hadde pensjonsforpliktelser. Han mente at pensjonsforpliktelser også er noe det offentlige må ta ansvar for.

Min drøfting og tolkning:

Det var vel ikke alle partier som her egentlig svarte på spørsmålet om fremtidig finansiering, men jeg la merke til at de benyttet forskjellige begreper om ideelle organisasjoner. Jeg har derfor fremhevet at Høyre snakket om frivillighet, og dette stemmer overens med hva som står i partiprogrammet hvor man ikke spesifikt nevner ideelle, men kun frivillighet. FrP går imidlertid lenger her enn i partiprogrammet og sier at ideelle kommer til å få bedre rammevilkår med borgerlige partier uten at han konkretiserer dette nærmere.

Speed-samtaler:

Salen ble delt inn i fire, og vi gikk i grupper og snakket en kort stund med hver politiker. Her spurte jeg om «unntaket» for ideelle innenfor helse- og omsorgssektoren i forskriften for offentlige anskaffelser, og om de så noe i veien for at også **andre** ideelle sektorer med liknende problematikk også kunne vært innlemmet i forskriftens «unntak»? Det ble også stilt spørsmål om muligheter for øremerkede midler eller egen post på statsbudsjettet for ideell virksomhet innenfor utdanningssektoren for spesiell lavfrekvent målgruppe, samt spørsmål om politikerens synspunkter på at ideelle taper i anbudskonkurranser:

- **Høyres representant** sa at konkurranseforskriften skjerner de ideelle, og han mente at Høyre hadde vært en pådriver for at forskriften ble utarbeidet slik, med utgangspunkt i rusfeltet og bl.a. Borgestadklinikken. Han mente at det bør tenkes på at denne forskriften også bør omfatte andre ideelle aktører og ikke bare helse- og sosial. På utsagn om at ideelle taper anbudskonkurranser, mener han at det bør brukes skjermede anbud, dvs anbud som kun omfatter ideelle virksomheter. Det offentlige kan også velge å inngå avtaler uten anbud for enkeltbrukere. Høyre vil satse på fritt behandlingsvalg, og at brukerne selv kan velge tjenesteleverandør. Han mener det vil være en fordel for ideelle.
- **AP's representant** sier det samme som Høyre om å benytte egne anbudsrunder kun for ideelle. Hun sier at de ulike departementene håndterer anbud forskjellig, og at hun bl.a. ikke kjenner til hvordan Kunnskapsdepartementet håndterer dette. Hun sier at det ikke bør være noe i veien for at andre sektorer (ikke bare helse- og sosial) bør kunne innlemmes i «unntaket» i del I i FOA.
- **FrP's representant** sier at øremerking av midler kan være riktig for å sikre viktige tilbud. Det er også viktig at brukerne selv kan velge tjenesteleverandør. Han bekrefter at man må få til ordninger som skjerner de ideelle mer, men at ideelle må tåle konkurranse. Han har tidligere erfart som ordfører at de ideelle kunne bli dyrere enn kommunens egne tjenester. Han ser forskjellen fra kommersielle som har god kapital i ryggen kontra ideelle som ikke har privat kapital. Da er det viktig å sikre at de ideelle får tidsmessig lange nok avtaler, slik at de har mulighet til å drive langsiktig. Han mener at man også bør vekte anbudene annerledes, og at økonomi ikke skal vektes like mye. Han har ikke noe imot de private kommersielle på velferdsfeltet. Det skal være lov å tjene penger på disse tjenestene, men samtidig ikke bli «for rik!»
- **SV's representant** sier at SV er for øremerking av midler på viktige områder, men at det er vanskelig med øremerking i regjeringen fordi SP er svært imot øremerking av midler. Dette begrunner han med at SP vil ha mest mulig selvråderett i kommunene. SV vil ar-

beide for et lovverk hvor de kommersielle ikke skal ha lov til å tilby lavere pensjon. Da må imidlertid det offentlige være villig til å betale for pensjonen.

I etterkant av speed-samtalene samlet panelet seg igjen på scenen, og på spørsmål fra Virke om hvordan politikerne hadde opplevd «speed-treffene» med representanter fra ledelse i ideelle virksomheter, svarte de følgende:

- AP's representant sa at hun ser at det kan være at dagens praksis er litt for rigid ift EØS-avtalen, og at vi ikke trenger i like stor grad å drive med konkurranseutsetting.
- FrP's representant sa at FrP er for øremerking av midler.
- SV's representant sa at han skulle ta med saken som gjaldt utdanningsfeltet tilbake til Kristin Halvorsen.

128

Den enkelte politiker hadde til slutt en kort appell:

- **FrP:** Vi kjenner skaperkraften og viktigheten av de **ideelle og private** organisasjonene. I eldreomsorgen er det få private og ideelle virksomheter. Vi satser på både det offentlige og private, og det er ikke til forkleinselse for offentlige tjenesteytere.
- **AP:** Setter pris på den viktige jobben de **ideelle** driver. Dette er aktive virksomheter som har vært med på å bygge velferdsstaten. Halvparten av barnevernsinstitusjonene er nå drevet av ideelle og private virksomheter. AP vil aldri gå med på skattelette som går på bekostning av velferdsordningen.
- **SV:** viser til SV's nye arbeidsprogram, og sier at SV jobber fremover for at vi fortsatt skal ha en solid velferd. De **ideelle** er viktige, og må få gode rammevilkår. SV har deltatt i å sørge for lovgrunnlaget (tror han mente forskriftens del I) for de ideelle.
- **Høyre:** Høyres representant sier at han deltar i jobbingen med partiprogrammet for Høyre. Han viser til en undersøkelse hvor det fremkommer at vi i de nordiske landene har en spesiell høy tillit til hverandre. Han tror at grunnen til dette er en stor **frivillig** sektor. Høyre vil styrke den frivillige sektoren. Han viser til at Høyre, FrP, Venstre og KrF har gått sammen om fellesmerknader til perspektivmeldingen om norsk økonomi, og påpeker også at sivil sektor har en enormt viktig rolle i samfunnet også i forhold til markedet.

Min analyse og tolkning:

Nevnte stortingspolitikere kjente best til forholdene innenfor helse- og sosial, og lite til utdanningsfeltet. I speed-samtalene er Høyre mer på banen og anbefaler forskriftens del I, og er også åpen for at andre sektorer av ideelle kan innlemmes. AP's representant svarer også mye

av det samme når det gjelder utvidelse av forskriftens del I. Det var «kamp» om å få stilt spørsmål til politikerne, og jeg fikk ikke spurt SV og FrP om utvidelse av forskriftens del I. Imidlertid var det svært positivt at både AP og Høyre mente at det kunne være mulig. FrP's svar var mer diffust, siden de både sier at de vil satse på de ideelle, men at de må tåle konkurranse og at det også er lov for kommersielle å tjene penger på velferdstjenestene. Uttalelsen om å ikke bli «for rik», kan bli vanskelig å følge opp i praksis.

Holdningen om at ideelle ofte er dyre, kommer også frem her via FrP. Dette er en holdning som ideelle må ta på alvor, selv om det er grunnlag for holdningen eller ikke. Ideelle bør være på om lag samme prisenivå som det offentlige eller kanskje rimeligere fordi man har enklere og mindre organisasjoner som kan drive mer effektivt. Det kommer imidlertid an på hvor mye risiko man må ta på sine skuldre, og dette høyner prisen.

Politikerne som ble intervjuet var i en valgkampsituasjon, og de befant seg også i en presset situasjon. I speed-intervjuene møtte den enkelte politikere mange ledere fra ideelle organisasjoner som «pepret» politikeren med kritiske spørsmål. Man må derfor ta høyde for at svarene kan ha blitt noe preget av dette.

Ovennevnte samling var på høsten 2013, og dette var før vi var klar over at «unntaksordningen» for ideelle i forskrift for offentlige anskaffelser, sannsynligvis bortfaller. Dette ble klart i februar 2014 som følge av de nye anskaffelsesreglene i EU. Se informasjon i kapittel 5.

7.4.2 Diverse artikler og saker som viser politiske syn

I den senere tid er det skrevet flere artikler om ideelle og kommersielle selskaper som omhandler usikkerhet rundt den nye regjeringen. Jeg har valgt å presentere et par saker mer inngående, fordi det viser ved reelle eksempler hvordan ideelle organisasjoner opplever konsekvenser ved anbud og konkurranseutsetting.

Kroken på døra?

I artikkel i Aftenposten den 01.10.2013 står det at ideelle i løpet av de siste årene har tapt oppdrag via anbud med kommersielle selskaper. Ideelle frykter konsekvensene hvis regjeringen Solberg «legger opp til et frislipp av private og kommersielle selskaper innen helse- og velferdssektoren» (NTB, 2013). Det vises også til en uttalelse fra Frelsesarmeen om at de sier at det blir «kroken på døra» for dem hvis de skal måles på linje med kommersielle selskaper. Det er i denne artikkelen vist både til uttalelser fra Frelsesarmeen og Blå Kors om at det nå er

stor usikkerhet fordi Høyre har sagt at de i langt større grad enn de rødgrønne vil slippe til private aktører (NTB, 2013).

I artikkel i Aftenposten den 26.12.2013 er det også beskrevet at ideelle aktører frykter at den nye regjeringen vil rasere ideell sektor. Bakgrunnen er Sundvolden-erklæringen hvor det fremgikk at den nye regjeringen ønsket et sterkere innslag av private i helse- og omsorgssektoren både fra ideelle og kommersielle aktører, og Regjeringen har gitt uttrykk for at man ikke vil forskjellsbehandle aktørene. Det er Asbjørn Sagstad som uttaler dette til Aftenposten. Han er seksjonssjef i Kirkens Sosialtjeneste og medlem av arbeidsutvalget i Ideelt Barnevernsforum. Han sier at det er skapt usikkerhet og uro i store deler av ideell sektor. Innenfor barnevernsfeltet viser Sagstad til at den rødgrønne regjeringen hadde tydelige signaler og føringer som tilsa at Bufdir skulle gjennomføre egne konkurranser forbeholdt ideelle aktører. Alle avtaler med ideelle aktører utløper ved årsskiftet 2014/15, og Sagstad mener det blir skjebnesvangert hvis ideelle aktører må møte en åpen konkurranse med kommersielle. Dette begrunner han med ulike konkurransevilkår, og han nevner ulike pensjonsvilkår og pris som utslagsgivende i anbudsrunder. Han sier at et fremtidig scenario kan bli at man blir sittende igjen kun med offentlige og kommersielle leverandører. I samme artikkel vises til at Senterpartiet ved Kjersti Toppe to ganger har bedt om svar fra barne- og likestillingsminister Solveig Horne fra talerstolen på Stortinget om hva den nye regjeringen tenker å gjøre. Svarene fra ministeren har imidlertid vært så uklare, at Toppe nå har sendt et skriftlig spørsmål til ministeren. I artikkelen fremgår også at Toppe er svært bekymret for at ideelle vil trekke det korteste strået og bukke under i konkurransen. Da vil kompetansemiljøer gå tapt. Hun viser også til signaler fra budsjettbehandlingen i familie- og kulturkomiteen, hvor det står i en merknad fra Høyre og Frp at de påpeker «det uheldige i at regjeringen Stoltenberg valgte å begrense samarbeidet med private aktører på grunn av ideologi» (Melgård, 2013). Hun sier at det er mulig at hun misforstår de blå partiene, og synes det er rart at den nye regjeringen ikke er på banen for å korrigere bildet. I artikkelen står det også at Horne som fersk minister uttalte i et intervju med Aftenposten, at hun ønsket seg flere private aktører inn i barnevernet, og hun hadde gitt uttrykk for at hun ønsket økt omfang fra kommersielle og ideelle aktører (Melgård, 2013).

Den 08.01.2014 svarte barne-, likestillings- og inkluderingsminister Solveig Horne (Frp) på spørsmålet fra Kjersti Toppe (SP). Hun svarer at hun ser viktigheten av ideelle organisasjoner og at de yter en viktig innsats med høy kompetanse, stort engasjement og at de kan bidra til nye løsninger. De erkjenner ideell sektor som en viktig samarbeidspartner for offentlige organer innenfor helse- og sosial, og de vil arbeide for et fortsatt godt samarbeid. Når hun imidlertid kommer til spørsmålet om likebehandling ideelle – kommersielle, svarer hun at de er-

kjenner dyktigheten til ideelle, men at man også har andre private aktører som er dyktige. Det viktigste er at barna får gode tjenester, uavhengig av hvem som leverer tjenestene. Hun vil se nærmere på organiseringen innenfor barnevernet, og sier at en konsekvens av dette kan føre til at alle private aktører blir likestilte ved inngåelse av nye avtaler (Horne, 2014).

Her blir det altså bekreftet at alle private aktører kan bli likestilt for fremtiden.

På hjemmesiden til Kirkens Sosialtjeneste i desember 2013 skriver de at statssekretær Hoff Aanes (FrP) deltok på den årlige medlemssamlingen for ideelle barnevernsvirksomheter i november 2013. Hun kom med tydelige signaler om veien videre for barnevernet. Hun hadde understreket viktigheten av at både de ideelle og private kommersielle var velkomne på barnevernsfeltet, og hun hadde vært opptatt av at den nye regjeringen ville ha et sterkt privat innslag i barnevernet (Kirkens Sosialtjeneste, 2013). Hun hadde sagt at det viktigste var at tilbudet for barn ble gitt av god kvalitet, og at det var likegyldig om tjenesteleverandøren var offentlig, kommersiell eller ideell. Kirkens Sosialtjeneste mener at hun her ga tydelige signaler om en likestilt behandling mellom kommersielle og ideelle leverandører. De skriver at det vil bety en endring i prioritering, siden Bufdir's tidligere føringer har gått på å prioritere ideelle fremfor kommersielle, og det gjør at det i dag gjøres ved å holde skjermede konkurranser blant ideelle aktører. Asbjørn Sagstad (seksjonssjef i Kirkens Sosialtjeneste) hadde uttalt at dette kan bli skjebnesvangert for ideelle organisasjoner, og at de håper at KrF sammen med opposisjonspartiene i Stortinget kan forhindre dette (Kirkens Sosialtjeneste, 2013). Jeg har sett at flere politikere i Stortinget har engasjert seg i denne uttalelsen fra Maria Hoff Aanes, og bl.a. representanter fra både AP og KrF har stilt skriftlige spørsmål i Stortinget som gjelder ivaretagelsen av ideelle og spørsmål om videreføring av samarbeidsavtalen for ideelle.

Barnevern – og børser:

I en artikkel fra Vårt Land publisert den 25.11.2013, skriver de om store utbytter og børsnoteering av barnevernselskaper. Et eksempel er investeringsfondet HgCapital som eier det svenske omsorgsselskapet Frösunda. Det svenske omsorgsselskapet kjøpte i 2011 opp to norske barnevernselskaper. I løpet av to år bidro de to barnevernselskapene med nærmere 16 mill.kr. til sin eier (holdingselskapet Frösunda). I artikkelen står også at den nye barnevernministeren sier at det skal være lov å tjene penger på barnevern. Private selskap er store på å levere barnevernstjenester i Norge, og særlig til de mest krevende barna. Totalt leverer staten for ca. 2,2 milliarder, og private for ca. 1,7 milliarder. Det opplyses om at det er stadig flere barn som trenger hjelp. På samme måte som i barnehager skjer det en stille utvikling ved at flere små selskaper blir til større barnevernskonsern (Bjåen, 2013).

I samme artikkel er Morten Nybakk (direktør i Tiltaksgruppen og TUA) intervjuet. Han er direktør i virksomheter som nå er eid av Frösunda Holdco. Han mener at eierne selvfølgelig må få noe tilbake for sine investeringer (15,8 mill. i 2011 og 2012). Nybakk mener også at styrken til mange private aktører er at man i en privat barnevernsinstitusjon ikke møter et stort system med faste rammer, men et system som møter den enkelte og ut fra den enkeltes behov skreddersyr et opplegg til barnets beste. Nybakk mener at de som kritiserer glemmer at prisen for barnevernstjenestene faktisk blir bestemt av staten, og at døgnprisene som Buf-etat bestemmer ligger kr. 2.000 lavere enn statens egne. Selskapet hadde vunnet anbudskonkurranse i 2010 i konkurranse med mange andre (Bjåen, 2013).

I artikkelen nevnes også selskapet Aleris Ungplan & BOI som er Norges største leverandør av private barnevernstjenester. I løpet av de siste 4 år har selskapet utbetalt utbytte på kr. 193,9 Mkr. til Aleris Norge. (Selskapet er eid av det svenske Aleris-konsernet, og konsernet er igjen eid av eget investeringsselskap som er eid av den svenske Wallenberg-familien). Når den nye barnevernministeren blir spurt om det er riktig at den svenske Wallenberg-familien skal få ut så mye penger, svarer hun at det er vanskelig å ta stilling til, fordi hun ikke vet hva som ligger bak tallene. Hun mener imidlertid at norske innkjøpere ikke har vært gode nok til å skrive anbuds- og kravspesifikasjoner. Hun sier også at det viktigste er at barna får det tilbudet de trenger, og at det ikke spiller noen rolle om tilbudet er kommunalt, ideelt eller kommersielt. Olaug Bollestad fra KrF sier at de ikke liker denne utviklingen, og at barnevern i langt større grad skulle drives av ideelle når det offentlige ikke klarer å gi gode tilbud (Bjåen, 2013).

I samme artikkel fremgår at adm. direktør Erik Sandøy (leder for Aleris Ungplan & MOI), sier at det er en myte at det blir utbetalt så store utbytter til eierne, og at de tvert imot pløyer midler tilbake inn i egen drift. Overskuddene blir benyttet til å gi bedre tjenester, sier han (Bjåen, 2013).

Greit med lavere lønn og dårligere pensjon?

På hjemmesiden til Norsk Sykepleierforbund, finner man i en artikkel fra den 22.08.2013, at forbundslederen i NSF er bekymret for at rundt halvparten av kommunestyrerepresentantene til Høyre og FrP synes det er greit at de kommersielle aktørene innenfor helse- og omsorgssektoren kan vinne anbud ved at de ansatte får dårligere lønn og pensjon enn de offentlige (Norsk Sykepleierforbund, 2013). Dette uttaler hun ut fra en undersøkelse kalt «Folkevalgt-barometeret», som er gjennomført blant norske kommunestyremedlemmer på oppdrag fra NSF. Undersøkelsen er gjennomført i august 2013, og det er 1.933 (av totalt 11.000 kommunestyrerepresentanter) som har svart. Svarene totalt sett (når alle partier er med), viser imid-

lertid at flertallet av de spurte mener at private ikke skal kunne gi lavere lønn og pensjon (Norsk Sykepleierforbund, 2013).

Min tolkning og drøfting av ovennevnte artikler: Her fremkommer opplysninger av divergerende art. Det oppgis høye tall for overskudd som noen mener går til eierne, mens andre mener overskuddet pløyes inn igjen i driften i kommersielle tiltak. Kommersielle eiere driver forskjellig, og man kan sikkert finne eksempler på at deler av overskudd blir satt inn i neste års drift. Jeg tviler imidlertid på at overskudd i et kommersielt konsern ikke på en eller annen måte enten bygger verdier i konsernet og/eller fører til utbytte til eiere.

133

Det opplyses også om at prisen på tjenestene oppgis av staten. Jeg har ikke sjekket disse opplysningene nærmere, men jeg stusser på at staten har bestemt prisen på tjenestene hvis det er en anbudskonkurranse det er snakk om. At offentlige oppdragsgivere beregner hva det ville koste å drive tjenesten i egenregi, er ikke det samme som at det offentlige har bestemt prisen. Noe av hensikten med konkurranseaspektet er å konkurrere på pris, selv om også andre forhold er viktige. Imidlertid kan det være forhold jeg ikke kjenner til i denne saken.

Det fremkommer i flere artikler at det kan være grunnlag for ideelle til å være urolig for prinsippet om å konkurrere på lik linje, og holdningen fra politisk hold om at det ikke spiller noen rolle om det er ideelle, kommersielle eller offentlige tjenesteytere. Det fremkommer en holdning i ny regjering om at det skal være lov å tjene penger på velferdstjenester, og dette kan bety at for å tjene penger må man vanligvis senke lønnskostnadene. Hva skjer med ansattes vilkår, hva skjer med innovasjon og hva skjer med kvaliteten på tjenestene? Selv om forskningen viser varierende resultater blir dette uansett viktig å forske videre på. Det er også et fremtidig verdivalg vi snakker om her.

Presentasjon av saken til Kirkens Bymisjon og Tønsberg kommune:

I en artikkel fra Tønsbergs Blad den 17.08.2013 opplyses om at tjenestene som Tønsberg kommune kjøper av Kirkens Bymisjon i fjor ble lagt ut på anbud. Sommeren 2013 måtte Kirkens Bymisjon legge ned omsorgsstasjonen for barn og unge, fordi kommunen trakk støtten. Tidligere i 2013 ble også Aktiv kontakt med rusmisbrukere lagt ned. Lederen for Kirkens Bymisjon i Tønsberg sier at det råder usikkerhet hver høst, og at han ikke vet om han har jobb til de ansatte neste år (Finsrud, 2013b).

Jeg har ikke vært i kontakt med Kirkens Bymisjon om saken, og saken blir kun presentert slik jeg fant den i artikler i Tønsbergs Blad og ut fra brev fra hovedorganisasjonen Virke til Tønsberg kommune.

I artikkel i Tønsbergs Blad den 13.04.2013 fremgår at Tønsberg kommune i fjor høst hadde sagt opp avtalene med Kirkens Bymisjon om flere av deres tilbud i Tønsberg (Finsrud, 2013a). I stedet ble det utlyst anbudskonkurranse. I rådmannens innstilling til bystyret høsten 2012 sto følgende: «Helse- og omsorgstjenester hvor kommunen inngår en gjensidig bebyrdende avtale om tjenesteytelser med en ekstern tjenesteleverandør, må i hovedsak konkurranseutsettes». Ordfører sier i artikkelen at kommunen er på trygg grunn når de konkurranseutsetter disse tjenestene. I artikkelen fremgår at Kirkens Bymisjon har kontaktet Hovedorganisasjonen Virke. Avisen har snakket med advokat i Virke om saken, og han bekrefter at kommunen ikke hadde behovd å konkurranseutsette i dette tilfellet. Han viser også til brevet Virke har sendt til Tønsberg kommune (Finsrud, 2013a).

Jeg har fått tak i brevet via offentlig database. Brevet har overskrift «Vedrørende misforstått konkurranseutsetting av lavterskel kafe m.v.»⁵⁴ Hovedorganisasjonen Virke skriver i brevet at det formelt sett ikke er noe i veien for å konstruere anskaffelser etter lov og forskrift om offentlige anskaffelser, men at Virke mener at kommunen imidlertid har opptrådt lite skjønnsomt i denne saken. Hvis kommunen har vært av den oppfatning at de måtte følge anskaffelsesregelverket her, så mener Virke at det må bero på en misforståelse. Virke viser til at Kirkens Bymisjon har levert tjenestene i en årrekke uten at man har vært gjenstand for konkurranse. I brevet står videre at kommunen har finansiert en mindre del av tjenestene gjennom tilskudd, mens resterende del av kostnadene er båret av Kirkens Bymisjon selv via frivillighet, gaver o.l. Det nevnes også i brevet at i kommunens konkurransegrunnlag står det at vederlaget på kr. 518.000 skal dekke leverandørens totale kostnader ved å yte tjenesten. Ifølge Kirkens Bymisjon er de totale kostnadene til drift av kafeen ca. 2,5Mkr. Virke skriver at det er åpenbart at vederlaget til kommunen ikke vil dekke de totale kostnadene til driften, og at Virke antar at kommunen forstår at den daglige driften også er finansiert ved frivillige tjenester og andre bidrag. Virke mener at «Med mindre kommunen selv skulle gå over til å fullfinansiere tjenestene, fremstår det som lite naturlig å anse dette som en anskaffelse/en gjensidig bebyrdende kontrakt». Virke skriver at anskaffelsesregelverket ikke er til hinder for at kommunen i stedet kunne yte tilskudd til virksomheten. Noe av formålet med konkurranseutsettingen må være å oppnå en gevinst sammenliknet med tidligere regime, og Virke kan vanskelig se at

⁵⁴ Brev fra hovedorganisasjonen Virke datert den 12.02.2013 til Tønsberg kommune v/ordfører.

kommunen oppnår noen gevinst her, men at de derimot har påført seg selv og Kirkens Bymisjon et betydelig ekstraarbeid. I gjennomføringen av denne saken mener Virke at det også var uheldig at kommunen ikke valgte en «åpen anbudskonkurranse blant ideelle aktører», og at man ved dette valget av konkurranseform derved forhindret seg selv fra forhandlinger. Virke mener at det forelå et behov for å forhandle, bl.a. om kontraktsvilkårene. Advokaten til Virke kommenterer også at anskaffelsen skulle skje i henhold til forskrift om offentlige anskaffelser §2-1 (3), som kun trenger å forholde seg til del I av forskriften. Da fremstår det som merkelig at kommunen fratar seg selv og leverandørene muligheten til å forhandle. Virke mener at standardkontrakten som kommunen benytter er «lite egnet til å regulere de aktuelle kontraktsforholdene». Når man benytter denne type konkurranseform, tvinger man leverandører til å utvise varsomhet ved å ta forbehold rundt kontraktsvilkårene. Samtidig er leverandører forhindret fra å legge inn kontraktsrisiko i prisen, fordi prisen allerede var bestemt av kommunen. Kirkens Bymisjon har i etterkant av å ha fått tildelingen, bedt om endringer i kontrakten. Ifølge Virke har kommunen avvist dette. Virke mener dette er lite skjønnsomt, og må anses å være utslag av mangelfull innkjøpskompetanse hos Tønsberg kommune. Virke ber om at fellesskapets midler må forvaltes fornuftig, og at innkjøp skal foregå i tråd med anskaffelsesregelverket. Imidlertid er de også opptatt av at offentlige aktører ikke må tvinge igjennom lite fornuftige prosesser når de rent faktisk ikke tilsier at man bør gjennomføre anskaffelsen i tråd med konkurransereglene. De ber også om at når man først gjennomfører anskaffelsen via konkurranse, bør man benytte det betydelige handlingsrommet som ligger i å designe en formålstjenlig prosess.

Kort drøfting: Denne saken gir et bilde av en unødig konkurranseutsetting. Kommunen hadde tidligere gitt en form for støtte til driften, fordi kommunen kun delfinansierte tilbudet. Denne saken kunne vært løst på en enklere måte, men viser kommunens ensidige fokus på å spare penger. Saken er også et eksempel på at konkurransereglene tolkes forskjellig, og hvor firkantet og vanskelig en sak kan bli når oppfatningene er ulike. Slike saker er dessuten ikke med på å styrke samarbeidsforholdene mellom kommune og ideell aktør.

Rammevilkår for ideelle aktører:

Olaug V. Bollestad fra KrF har sendt et skriftlig spørsmål i Stortinget til helse- og omsorgsministeren innlevert den 09.01.2014, hvor hun skriver at det er nødvendig med en ny gjennomgang av rammevilkårene for ideelle aktører, bl.a. i rusfeltet. Hun skriver om nødvendigheten av langsiktighet og forutsigbarhet både for pasienter, ansatte og de ideelle organisasjonene. Hun mener det er viktig å utvikle pasienttilbudene, beholde de kompetente medarbeiderne og ha nok forutsigbarhet for større investeringer. Mange ideelle organisasjoner i rusfel-

tet har kortsiktige avtaler med helseforetakene. Her nevnes et eksempel fra Blå Kors som nylig har investert 50Mkr. i nybygg for sengepost/døgnbehandling samt oppussing av poliklinikk, og at bygget nylig er tatt i bruk. På samme tid vil Helse Vest starte opp arbeidet med å legge denne institusjonens tilbud ut på anbud (Bollestad, 2014).

Helseminister Bent Høie svarer den 20.01.2014 med en informasjon om at Regjeringen i større grad skal benytte private aktører for å redusere ventetider, og viser til statsbudsjettet for 2014. Han viser til at de regionale helseforetakene må bidra til kvalitet, valgfrihet og mangfold, samt at de også skal bidra til mest mulig forutsigbare rammevilkår for sine samarbeidspartnere. Han lover at regjeringen vil følge opp, og videreutvikle samarbeidsavtalen inngått med ideell sektor om leveranser innenfor helse- og sosial, og her skriver han også at de vil signalisere en klar anerkjennelse av de verdier som ideell sektor står for (Bent Høie, 2014).

Min tolkning: Helseministeren signaliserer at samarbeidsavtalen ikke bare skal videreføres, men også videreutvikles. Slik jeg forstår det betyr det nye forhandlinger, og det kan slå ut både til fordel eller til ulempe for ideelle aktører. Her kan man også legge merke til at Høyre v/ministeren ikke kun snakker om frivillighet, men omtaler ideell sektor positivt.

Presentasjon av saken til Stiftelsen Phoenix Haga:

Saken stammer fra at Helse Sør-Øst valgte å konkurranseutsette kontrakter om tverrfaglig spesialisert behandling for rusmisbruk i 2011. Phoenix Haga tapte i konkurransen med andre, og fikk ikke tildelt ny kontrakt. Advokatene Wiersholm representerte Stiftelsen Phoenix Haga, og fremmet en klage på avslaget⁵⁵. I brevet fremkommer at konkurransen var blitt utlyst kun blant ideelle organisasjoner, og at del I i forskriften derved skulle gjelde. I henhold til advokatene påpeker de en rekke forhold i dette brevet hvor de mener at Helse Sør-Øst ikke har forholdt seg korrekt til verken de overordnede grunnleggende krav for den konkrete konkurransen, samt at foretaksmøtet i Helse Sør Øst (HSØ) ved statsråden den 31.01.2012, hadde gitt foretaket retningslinjer for anbudskonkurranser for ideelle organisasjoner.

Saken har vært framme i media en rekke steder, og det er flere politikere som har engasjert seg i saken. I artikkel fra NRK.no den 08.02.2013 meldes det om at Gahr Støre sier at han hadde forsikret seg om at Helse Sør-Øst hadde fulgt opp signalene han hadde gitt dem, og at han hadde god tro på at Phoenix Haga ikke ville nedlegges (Fredriksen, 2013).

⁵⁵ Jfr. brev fra advokatfirma Wiersholm til advokatfirma Wikborg Rein, den 30.05.2012. (Funnet på nettsiden til Phoenix Haga)

Den 08.03.2013 publiserte NRK.no en artikkel hvor de skrev at daværende helseminister hadde lovet å redde den nedleggingstruede institusjonen, men at han hadde blitt stoppet av lovet. Ifølge nevnte artikkel lå problemet i at HSØ mente at det var ulovlig å videreføre avtalen de hadde med stiftelsen (Nordli, 2013b). Flere politikere har vært på banen, bl.a. Høyres førstekandidat i Østfold, Ingjerd Schou. Hun lover i artikkel på NRK Østfold-sidene, publisert den 07.09.2013, å redde Phoenix Haga dersom det blir regjeringsskifte (Nordli, 2013a). Ingjerd Schou sier også ifølge nevnte artikkel at alle samarbeidspartiene på høyre- og senterfløyen har forpliktet seg til at alle som ikke får behandling og mulighet til å velge, vil få det. Phoenix Haga blir reddet, sier Schou (Nordli, 2013a). Man finner også på Høyre.no et innlegg fra Schou datert den 27.08.2013, at den kampen som Høyre har ført og tatt for Phoenix Haga spesielt, beviser at dette er noe Høyre mener. Her viser hun også til daværende regjeringens ansvarsfraskrivelse og svik overfor rusområdet (Schou, 2013).

Saken har blitt fulgt opp senere, bl.a. av stortingspolitiker Kjersti Toppe fra Senterpartiet, som sendte et skriftlig spørsmål til nåværende helse- og omsorgsminister den 25.10.2013. Senterpartiet er opptatt av å bevare ideelle rusinstitusjoner som driver med gode resultater, og nevner spesifikt Phoenix Haga i Østfold som en institusjon som fortsatt må bestå. Hun spør om helseministeren kan bekrefte at regjeringen vil sikre den videre finansieringen og driften av Phoenix Haga, og om han kan si noe om hvor fort man kan forvente en løsning i saken. Hun nevner også hva Høyres representant Ingjerd Schou, lovet i valgkampen (Toppe, 2013).

Ministerens svar kom den 05.11.2013. Bent Høie bekrefter med henvisning til samarbeidsavtalen mellom regjeringen, KrF og Venstre, at behandlingstilbudet for rusavhengige skal styrkes, bl.a. ved å kjøpe flere behandlingsplasser. Han skriver at kjøp av ytterligere kapasitet på rusområdet må skje innenfor de lovbestemte ansvarsstrukturer i tråd med regelverk for offentlige anskaffelser. Han opplyser at det er de regionale helseforetakene som skal stå for anskaffelsene. Dette kan skje via å utløse opsjonsavtaler som ligger i dagens avtaler, eller gjennom nye anskaffelser hvor aktuelle tilbydere må levere inn anbud i konkurranse med andre. Et eventuelt fremtidig innkjøp av tjenester fra Phoenix Haga må skje via en ny anskaffelse, og de må i så fall delta på lik linje med andre tilbydere i konkurransen. Han viser til at dagens regelverk ikke gir anledning til å kunne gi en deltaker i anskaffelsesprosessen noen forhåndsgaranti om avtale (B Høie, 2013).

Min refleksjon i Haga-saken: Ovennevnte saker viser at enkeltpolitikere ofte har gode intensjoner, og ønsker å få til gode løsninger for enkeltbedrifter. Sannsynligvis blir den gode viljen ekstra påvirket i valgkamper. Ut fra nåværende helse- og omsorgsministers svar, blir det

svært tydelig at lovnader i en valgkamp ikke er like omsettelige i praksis. Fra mitt ståsted ser det ut som juristenes og byråkratenes tolkning av konkurransereglene kan virke hemmende på politikere, og når juristene kommer på banen, forvitrer den gode viljen i tolkning av paragrafer og redsel for å gjøre noe galt. Det skal også mye mot til å stå opp mot juristenes tolkning. Jeg kaller det med vilje juristenes tolkning, fordi mitt inntrykk er at juristene tolker konkurransereglene forskjellig. Innenfor tolkningsforskjeller finner man også handlingsrom, og dette bør politikerne ta tak i, i tillegg til å jobbe med en forenkling av konkurransereglene.

Det kan selvfølgelig også skorte på politisk vilje - noe som FrP politiker fra Østfold, Bjarte Norheim samt Rowena von Ohle (leder for Spydeberg Frp), i artikkel på FrP's hjemmeside den 15.08.2013, antyder. De skriver at politikere både i opposisjon og i regjeringspartiene nesten har løpt hverandre ned med stort engasjement for Phoenix Haga, men at resultatet er at ingenting har skjedd. De skriver i artikkelen at FrP i spørsmål til daværende helseminister Støre, har påpekt at det er juridisk mulig å sørge for fortsatt drift av en av de mest vellykkede rusinstitusjonene i landet. De mener at det strandet på politisk vilje, mer enn på praktiske løsninger, og at det var daværende minister som ikke ville gripe denne muligheten (Norheim, 2013). Her lovte de at med FrP i regjering vil det bli en kraftig satsning på private institusjoner som kan vise til resultater, for å ta unna køene. De skriver at de vil styrke rusomsorgen, og virkelig kjempe for Phoenix Haga i denne saken (Norheim, 2013).

Jeg kontaktet direktør ved Phoenix Haga og spurte om mer informasjon i saken, samt hans reaksjon på tilbakemeldingen fra nåværende helseminister. Direktøren svarer i mail til meg den 20.01.2014 at svaret fra Bent Høie til SP-politiker Toppe, likner mye på svaret fra forrige helseminister Støre. Direktøren oppfatter dette som formelle og byråkratiske svar, skrevet av rådgivere og byråkrater i departementet.

Lysning i vente? Direktør ved Phoenix Haga opplyser i januar 2014 at det er lysning i saken. De har mottatt brev fra Helse Sør Øst⁵⁶ i desember 2013, hvor de informerer om at ny regjering i statsbudsjettet for 2014 i Prop. 1S (2013-2014) legger opp til at regionale helseforetak skal øke kapasiteten med inntil 200 plasser innen rusbehandling. Om lag 100 av disse plassene vil disponeres av Helse Sør-Øst. I tillegg er det foreslått en økning på 255Mkr. til økt kjøp fra private innen psykisk helsevern, rehabilitering og rusbehandling. HSØ opplyser om at det vil bli en ny anskaffelsesrunde som er begrenset til ideelle leverandører tilsvarende den som ble gjennomført i 2012/13, og at anskaffelsen vil bli gjennomført så fort som mulig etter at

⁵⁶ Brev til styreleder Peter Kuran fra Helse Sør Øst, datert 05.12.2013. Brevet ble oversendt til meg fra direktøren ved Phoenix Haga, og jeg har fått tillatelse til å referere til dette i avhandlingen.

oppdragsdokumentet for 2014 foreligger. Kjøpet må foregå så raskt som mulig innenfor eksisterende avtaler, men deler av kjøpet vil bli foretatt også gjennom åpne anbudskonkurranser.

Jeg har sett på oppdragsdokumentet 2014 for Helse Sør-Øst RHF og her fremkommer bl.a. at hovedoppgavene i spesialisthelsetjenesten fortsatt skal løses ved de offentlige sykehusene, men at Helse Sør-Øst skal sørge for å øke bruken av private aktører der det bidrar til forkorting av helsekøer på en kostnadseffektiv måte. Det står også at de private aktørene skal sikres forutsigbarhet og langsiktighet ved anskaffelsene (Helse- og Omsorgsdepartementet, 2014). Basisbevilgningen skal styrkes, og omlag 110 plasser (HSØ totalt 200 plasser) skal forbeholdes kjøp fra ideelle virksomheter. Disse 110 plassene skal kjøpes innenfor rusfeltet - TSB⁵⁷ (Helse- og Omsorgsdepartementet, 2014).

I Nyhetsbrev fra januar 2014 fra Stiftelsen Phoenix⁵⁸, kan man lese at dette har skapt nytt håp for driften. De skriver at 30 plasser nå står klar til bruk hos dem, men at de ved inngangen til 2014 hadde en redusert stab, og direktøren opplyser i mail til meg den 22.01.2014 at de har sagt opp mange medarbeidere, men de sitter igjen med 5 personer som har nøkkelkompetanse. De håper å komme raskt opp igjen og rekruttere medarbeidere hvis de får en ny avtale med HSØ. De skriver i nyhetsbrevet at da Phoenix Haga mistet avtalen med HSØ våren 2012, ble mer enn 60 langtidsplasser nedlagt i Østfold, og at dette har stått i sterk kontrast til behovet for behandling.

Mer om Phoenix Haga i forhold til den juridiske delen:

Hvem er det som styrer? - Juristene eller politikerne? Som nevnt tidligere, blir man slått av den juridiske kraften og hvor tafatte politikere fremstår overfor konkurransereglene. Jeg fant en artikkel på rusfeltet.no fra april 2013, hvor man var opptatt av nettopp dette. Artikkelen hadde overskriften «Phoenix Haga-saken: Er det juristene som skal styre ruspolitikken – og ikke politikerne?» (Pedersen, 2013). Det er leder for Rusfeltets hovedorganisasjon som har skrevet artikkelen. Det skrives innledningsvis at det etter hvert har blitt mange viktige saker innenfor rusfeltet som blir mer preget av juss enn ruspolitikk. Han sette spørsmålet på kanten ved at han skriver at rusfeltet i flere saker kunne vært flyttet til juristene i Justisdepartementet for politikkkutforming. Han nevner Phoenix Haga-saken som eksempel. Det refereres til helse- og omsorgsminister Støres gode intensjoner, men at han toer sine hender når han blir møtt med juss. Det samme skjer i pensjonssaken når rusfeltets ideelle private behandlingstjenestestrukturer, som den eneste avtalegruppen ikke får dekket nye økte pensjonsutgifter.

⁵⁷ Tverrfaglig spesialisert behandling av rusmiddelproblemer

⁵⁸ Nyhetsbrev fra januar 2014 er sendt og frigitt til bruk i denne masteren fra direktør i Phoenix Haga.

Dette begrunnes med jurister som har kommet på banen, og politikere som har forsvunnet i kulissene. Han mener at EØS-avtalen blir brukt som den store stygge ulven, og at mye frem og tilbake rundt tolkning av konkurranseregler, fører til stor grad av utrygghet for fremtiden for rusfeltet. Helse- og omsorgsminister Støre burde ikke overlate viktige deler av ruspolitikken til jurister, og det er den politiske viljen og styringen som må frem (Pedersen, 2013).

Jeg har mottatt flere brev i sakens anledning fra Phoenix Haga, og det fremkommer også juridisk uenighet om hva som er mulig i overgangsfaser. Helseminister Støre uttalte at han ønsket å forlenge avtalen med Phoenix Haga på kortsiktig basis inntil ny anbudsrunde kunne iverksettes, men han måtte beklage at dette ikke gikk fordi han ikke kunne pålegge Helse Sør-Øst å bryte loven, jfr. artikkel på NRK.no fra mars 2013 (Askim & Torgersen, 2013).

I brev fra et advokatfirma⁵⁹ har advokatene vurdert konkurransereglene i forhold til adgang til inngåelse av en ny kortsiktig avtale uten anbud. I sin konklusjon sier advokatene at det vil kunne inngås en midlertidig avtale med Phoenix i påvente av arrangement av ny konkurranse for en periode inntil 1 år. Etter deres skjønn mener de at det ikke er nødvendig å avholde en konkurranse for å tildele Phoenix en midlertidig kontrakt. Dette begrunner de med EØS-avtalens artikkel 59 (2), som gir mulighet til å sette til side konkurranse for *nødvendige tjenester* av allmenn økonomisk betydning. De mener at rettslig sett er det grunnlag for å kunne inngå en midlertidig avtale uten noen konkurranse for en mellomliggende periode. Det må imidlertid gjennomføres en helsefaglig eller helsepolitisk vurdering av hva som er nødvendig behandling for ivaretagelse av liv og helse for pasientene. Advokatene skriver at dette er et skjønn som domstolene eller EFTA's overvåkingsorgan i svært liten grad pleier å overprøve.

I brev til advokatene på Jeløy den 13.06.2013 fra Helse- og omsorgsdepartementet (undertegnet av helseminister Støre) forsvarer han standpunktet om at en midlertidig ny kontrakt på daværende tidspunkt ikke kan gjennomføres uten at også andre tilbydere måtte vurderes, og det vises til det grunnleggende kravet om likebehandling.

Helse- og omsorgsdepartementet har også skrevet svarbrev stilet til Stortingets president, dattert 05.07.2013⁶⁰. Her har Stortingets president den 27.06.2013 kommet med skriftlig spørsmål knyttet til skriftlig besvarelse til stortingsrepresentant Audun Lysbakken:

⁵⁹ Brev datert 20.03.2013 fra advokatfirmaet Thommessen til advokatfirmaet Pedersen, Reier & Co AS

⁶⁰ Svar på spørsmål nr. 1579 til skriftlig besvarelse – situasjonen for Phoenix Haga

Har Helse- og omsorgsministeren gjennom Helse- og omsorgsdepartementet foretatt en selvstendig vurdering av de juridiske sidene ved saken rundt Phoenix House Haga i Østfold, som nå må legges ned fordi institusjonen ikke har fått ny avtale med Helse Sør-Øst eller andre regionale helseforetak?

I begrunnelsen vises til de forskjellige juridiske konklusjonene i saken. I svarbrevet fra helseminister Støre begrunnes deres syn, og de mener at det ikke var rettslig grunnlag for å videreføre eksisterende avtale, samt at det heller ikke var mulig å inngå midlertidig avtale uten å vurdere andre tilbydere. Helseministeren viser også til art. 59 (2), og skriver at det ikke foreligger grunnlag for å benytte denne artikkelen, fordi tilbudet til Phoenix Haga ikke er absolutt nødvendig for å ivareta pasientenes behov. Han mener at de har lagt til rette for at pasientenes behov blir ivaretatt på andre måter.

Legg merke til at ovennevnte svar står i stor kontrast til at Gahr Støre tidligere uttalte at det var viktig å redde Phoenix Haga. Her mener jeg at han hadde den juridiske muligheten, men tok den ikke.

Drøfting knyttet til NPM: Noe av kritikken av NPM er at styringen overlates fra politikere til markedet. Saken til Phoenix Haga viser tydelig at det er dette som skjer når konkurransereglene og markedstenkingen blir trukket langt, og at politikere lett blir «bakbundet» når juristene kommer på banen med paragrafer, juridisk språk og sine tolkninger av konkurransereglene. Man ser også forskjellige juridiske tolkninger og syn på hva som er mulig å få til på kortsiktig basis. Dette viser også en konsekvens av at Norge valgte å innføre så strenge konkurranseregler, og at det ofte er opp til den enkelte oppdragsgiver å velge om man vil avholde konkurranse kun blant ideelle, eller følge del II eller III av forskriften. I dette tilfelle er det Helse Sør-Øst som har hatt ansvaret. Det fremstår også som svært kostbart for samfunnet totalt sett når man må bruke mye ressurser som oppstår som følge av uenighet og tolkningsforskjeller av lover og regler. Dette medfører bl.a. rettsaker, oppsigelser av kvalifisert arbeidskraft og usikre tilbud for brukerne. I tillegg kommer alle øvrige transaksjonskostnader som følge av arbeidet og oppfølgingen av kontrakter.

Det er imidlertid positivt at nåværende helseminister pålegger Helseforetakene at noe av kjøpet innenfor rus skal forbeholdes ideelle. Hvis ikke dette blir trukket tilbake som følge av ny situasjon med «unntaksbestemmelsene» for ideelle....

Frivillige organisasjoner fryktar dei vert utkonkurrerte!

Den 20.02.2014 utga avisen Nationen en artikkel som viser de siste hendinger knyttet til det nye anskaffelsesdirektivet i EU. Jeg har tidligere redegjort for endringene i kapittel 5.

I avisen står det at reviderte direktiver innebærer at Norge ikke lenger kan videreføre «unntaket» som skjermer de ideelle i nåværende norske forskrift for offentlige anskaffelser, og at man fra 01.01.2016 må regne med at Norge må likebehandle kommersielle og ideelle aktører i helse- og sosialfeltet. Nåværende regjering ønsker ikke å reservere seg mot EU-direktivet, og helseminister Bent Høie (H) har i eget brev til helse- og omsorgskomiteen bekreftet at Norge ikke lenger kan videreføre unntaket for ideelle fra og med 2016. Imidlertid har KrF gitt uttrykk for at de ønsker at Norge skal reservere seg fra dette direktivet dersom direktivet ødelegger for den norske ideelle sektoren (Undheim, 2014).

Generalsekretær i Frivillighet Norge uttaler i nevnte artikkel at utfordringen ikke handler om juss, men om å finne en politisk løsning. Hun viser til at man før unntaket ble tatt i bruk så eskalerende nedleggelse i ideell sektor. Hun mener at Skottland allerede har respondert på direktivet i form av at de legger om den nasjonale innkjøpspolitikken for å sikre at ideelle organisasjoner for fremtiden kan bli en del av den offentlige velferdsproduksjonen. Hun gir uttrykk for at Frivillighet Norge savner en politisk vilje fra nåværende regjering til å videreføre en innkjøpspolitikk som gjør at ideelle aktører fortsatt kan være leverandører av velferdstjenester. Generalsekretæren blir ikke beroliget av at statssekretær Eirik Lae Solberg i Næringsdepartementet sier at de skal få til en ny samarbeidsavtale med ideell sektor, og at de skal se på pensjonskostnadene spesielt. Dette har forrige regjering også forsøkt på, og hun mener at både forrige og nåværende regjering har vist at de ikke utnytter handlingsrommet i EØS-reglene som faktisk ligger der (Undheim, 2014).

Drøfting ifm politikk og endringer i direktivet: Endringene er nærmere redegjort i kapittel 5, og her kommenteres derfor kun den politiske siden av saken. Avgjørelsen om at ny regjering vil fjerne unntaksordningen for ideelle skaper rystelser innenfor ideelle organisasjoner og deres interessepolitiske «talsmenn». Jeg antar at dette også skaper stort politisk engasjement fra flere politiske partier på Stortinget. Som nevnt tidligere har opposisjonspolitiker Audun Lysbakken (SV) den 17.02.2014 sendt et skriftlig spørsmål til næringsminister Monica Mæland. Jeg har tidligere redegjort for hans første spørsmål, og her redegjøres for hans andre spørsmål. Han spurte også om hva regjeringen gjør for å sikre Norge et best mulig handlingsrom slik at ideelle velferdsaktører kan beskyttes dersom de aktuelle anskaffelsesdirektivene blir implementert i Norge (Lysbakken, 2014).

Næringsministeren svarte ham den 25.02.2014 at det ikke er så mye mer de kan gjøre for å påvirke endringen av anskaffelsesreglene, og viser til regjeringens siste innspill til formannskapet i EU-rådet. De mener også at de ikke vil nå frem med en særskilt tilpasningstekst for Norge, jfr. min redegjørelse i kapittel 5. Hun nevner forenklingsutvalgets arbeid og at regjeringen er opptatt av å sikre at det norske handlingsrommet skal utnyttes, slik at ideelles særtrekk tas hensyn til. Regjeringen kommer til å videreføre samarbeidsavtalen med ideell sektor med tanke på en styrking og utvidelse av avtalen, og opplyser om at regjeringen er godt kjent med særlige utfordringer rundt pensjonskostnader. «Vi vil se nærmere på hvilket handlingsrom vi har til å kompensere for noen av disse kostnadene innenfor rammene av regelverkene om offentlige anskaffelser og offentlig støtte» (Mæland, 2014). Hun viser også til at regjeringen arbeider med avklaringer rundt handlingsrom for å kunne inngå langvarige løpende avtaler (Mæland, 2014, p. 4).

Ovennevnte formuleringer og lovnader fra Mæland er vage, og når man har kjennskap til hvor lenge og intensivt hovedorganisasjonen Virke har jobbet for å få til en tilfredsstillende løsning på pensjonsspørsmålet, så er det grunn til å være skeptisk. Legg merke til hennes formulering om å dekke «noen av disse kostnadene». Allerede her ligger det grobunn for diskusjoner.

7.5 Det politiske mulighetsrommet

Med bakgrunn i den siste nyheten fra februar 2014 om at «unntaket» for ideelle sannsynligvis vil bortfalle som følge av innføring av to nye anskaffelsesdirektiv i EU, velger jeg å se på hvilke politiske mulighetsrom som kan være til stede:

Det står i artikkel i Nationen publisert den 20.02.2014, at KrF har varslet at de ønsker at Norge skal reservere seg hvis EU-direktivet ødelegger for ideelle. I samme artikkel står det også at regjeringen ikke ønsker å reservere seg (Undheim, 2014). Jeg sendte henvendelse til konkurransepolitisk avdeling for å spørre om dette er en reell mulighet. I mail fra konkurransepolitisk avdeling⁶¹ svarer de at mulighet for å reservere seg fra direktiv i sin helhet kun har vært brukt en gang tidligere. De svarer at den forrige regjeringen reserverte seg mot tredje postdirektiv, men at den nåværende regjeringen imidlertid har bestemt at Norges reservasjon mot EU's tredje postdirektiv skal oppheves.

Jeg fant i de partipolitiske programmene for 2013-2017 at KrF, SP og SV eksplisitt uttrykker at det er viktig å benytte reservasjonsretten i EØS-avtalen i visse situasjoner.

⁶¹ Mail av 28.02.2014

Nedenfor følger sitater fra partiprogrammer ifm vårt forhold til EU og reservasjonsrett:

- KrF mener Norge må utnytte de mulighetene vi har til å delta mer aktivt. Vi må utnytte det handlingsrommet vi har og våge å bruke vår uavhengige stemme. Reservasjonsretten i EØS må kunne benyttes aktivt i særlig viktige spørsmål (Kristelig Folkeparti, 2013, p. 115)
- SP vil: reservere oss mot direktiver og forordninger gjennom EØS eller mot andre avtaler som truer den norske velferdsmodellen eller grunnleggende norske interesser (Senterpartiet, 2013, p. 48)
- EØS-avtalen svekker folkestyret ved å gjøre Norge til en passiv mottaker av lovverk fra EU. Avtalen medfører en unødvendig detaljregulering av en rekke samfunnsområder i Norge, og undergraver viktige virkemidler i nærings-, arbeidslivs- og distriktspolitikken. Ulempene ved avtalen er betydelig større enn fordelene. Så lenge EØS-avtalen består, må reservasjonsretten tas aktivt i bruk av norske myndigheter (Sosialistisk Venstreparti, 2013a, p. 125).

Norske politikere har mulighet til å vurdere bruk av reservasjonsretten, og i denne forbindelse markere at man verner om innenlandske viktige forhold som har med vårt velferdssystem å gjøre. Vi har ikke blitt hørt så langt i dette spørsmålet, men kanskje en slik reservasjon kan gjøre at vi får mer oppmerksomhet rundt våre meninger? Jeg vil tro at andre partiers ståsted vil få betydning, siden nåværende regjering ikke har flertall i Stortinget.

En annen mulighet som næringsministeren nevnte er å kreve en materiell tilpasningstekst (se kap. 5). Selv om næringsministeren ikke har tro på dette, er det en mulighet som ligger der som foreløpig ikke er prøvd.

Reforhandling av samarbeidsavtalen har jeg skrevet om tidligere. Det blir imidlertid nå helt avgjørende at man finner en løsning på pensjonsproblematikken. Det finnes mange ideelle virksomheter som har medlemskap i Statens Pensjonskasse, og det bør være en mulighet å flytte over alle ideelle innenfor velferdsfeltet dit. I henhold til informasjon jeg sitter inne med, betaler ikke de offentlige medlemmene i SPK arbeidsgiverandel. Hvis staten tar ansvar for å betale kostnadene ved medlemskapet, vil ikke lenger kostnadene være et problem for ideelle. Imidlertid vil dette sannsynlig problematiseres fordi en slik løsning er med på å vri konkurransen. Dagens ordning sett fra ideelles ståsted, fremstår ikke rettfærdig i konkurranseøyemed med de kommersielle (og heller ikke i prissammenlikning med offentlige leverandører som er medlem av SPK).

Den nye situasjonen som har oppstått har aktualisert mitt forslag i kapittel 8 i ennå større grad. Man bør undersøke mulighetene for å innlemme de ideelle i en nærere tilknytning til det offentlige, jfr. utvidet egenregi og på den måten betraktes som en komplementær del av det offentlige tilbudet, jfr. kapittel 8.

Det politiske landskapet kan være kronglete og tungt å finne frem i når man trenger politisk drahjelp. Ideelle innenfor velferdssektoren står nå overfor en svært alvorlig utfordring, og den

politiske drahjelpen blir særs viktig. Ideelle aktører må være dyktige i sin påvirker- og markedsføringsrolle overfor samfunn og politikere. Det holder ikke lenger å vise en brennende vilje til å drive ideell virksomhet, selv om kvaliteten kan være svært så god. Man må skaffe seg alliansepartnere, kjenne det politiske spillet og hvordan man kan nå frem med sine saker i det politiske miljøet. Interesseorganisasjoner kan være gode samarbeidspartnere i vanskelige situasjoner, og media kan også benyttes hvis det blir gjort med varsomhet. I det nåværende politiske landskapet kan det være større muligheter å påvirke via Stortinget, siden den nåværende regjeringen ikke har flertall.

7.6 Foreløpig konklusjon av hypotesen:

Innledningsvis i dette kapitlet viste jeg til min hypotese om at ny regjering sannsynligvis vil bety mer bruk av konkurranse i offentlige velferdstjenester, og at dette kan føre til at flere ideelle må redusere eller legge ned tjenester. Ut fra ovennevnte analyser av politiske program, regjeringsplattformer, artikler i media og presentasjon av enkeltsaker, mener jeg at hypotesen med en viss tyngde er belyst. Venstresiden i politikken og KrF har vært svært tydelige på ideelles rolle og verdi i samfunnet, men har ikke alltid fulgt opp de gode intensjonene i handling. Høyresiden flagger ikke ideelle på samme måten, men reiser derimot flagg for det private og frivilligheten. Det blir også sagt av ministre at det spiller ingen rolle hvem som yter tjenestene, og at ideelle og kommersielle skal konkurrere på samme forutsetninger. Allikevel viser enkeltsaker at de også jobber for ideelle organisasjoner, og at de har ønsket å benytte handlingsrommet som lå i «unntaket» for ideelle i FOA.

Den nylige situasjonen ved at regjeringen mener at «unntaksordningen» for ideelle nå må oppheves som følge av nye anskaffelsesdirektiv i EU, har skapt en svært problematisk situasjon for ideelle. Hvordan regjeringen håndterer dette videre, vil tydeliggjøre deres ståsted.

Jeg mener at hypotesen foreløpig ikke er svekket, og at det er grunnlag for å varsle om at en politikk som fører til likebehandling av ideelle og kommersielle i konkurransesituasjoner vil føre til en nedbygging av ideell sektor og til en endring som får samfunnsmessige konsekvenser.

Mine anbefalinger er forøvrig beskrevet i kapittel 10.

8. UTVIDET EGENREGI OG MULIGHETSROM

8.1 Presentasjon av hypotese

Jeg har utviklet en hypotese C) som omhandler følgende:

Utvidelse av den norske tolkningen av egenregibegrepet til å omfatte ideelle organisasjoner, vil gi rom for større aktivitet i ideell sektor.

Starten på disse tankene dukket opp i samtale med min veileder, som bl.a. har lang fartstid fra ledende stillinger i det offentlige og som kjenner ideelles tilknytning til det offentlige fra lang tid tilbake. Jeg startet med å lese juridisk stoff, og jeg spurte også et par jurister i hovedorganisasjonen Virke og i konkurransepolitisk avdeling i FAD om muligheten for å innlemme ideelle organisasjoner i det utvidede egenregibegrepet. Jeg ble møtt med svært forskjellige reaksjoner, og alt fra at dette kunne være en interessant vinkling, til at dette var helt umulig fordi denne ordningen kun omfatter det offentlige samarbeidet. Jeg bestemte meg for å grave videre i spørsmålet og jobbet ut fra tankegangen om å se etter muligheter som ikke er benyttet i Norge, og om det kanskje er slik at man i Norge har tolket disse mulighetene snevert?

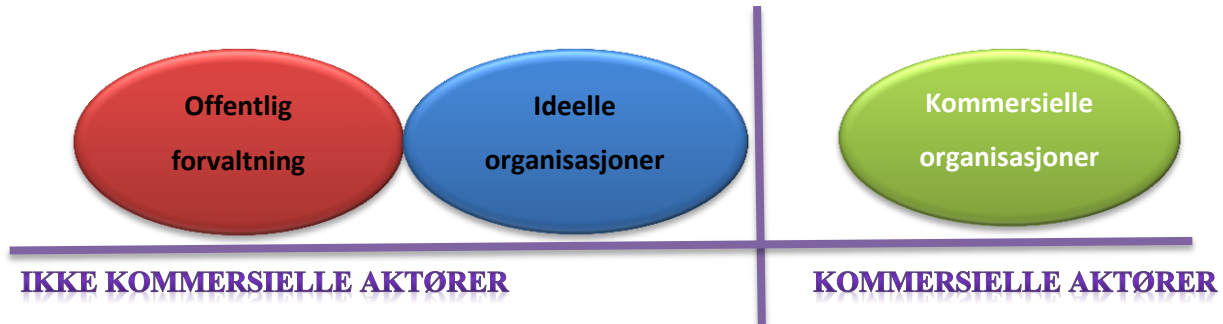
Hvorfor var jeg opptatt av dette? Bakgrunnen for tankene er at ideelle organisasjoner i mange år har jobbet tett på det offentlige og på mange måter vært det offentliges forlengede, men utfyllende arm. De ideelles tariffavtaler og pensjonsordninger er svært like det offentliges ordninger, jfr. Virkes tariffavtaler. De ideelle organisasjoner har ikke profitt som målsetting, men det er brukernes tjenestetilbud som er i fokus. Man ser at konkurranseutsetting, og ideelle i konkurranse med store kommersielle selskaper, taper på pris. Hvordan kan man sikre at velferdstjenestene i Norge ikke blir sittende igjen med kun kommersielle og offentlige tjenestetilleverandører? Har man råd til å miste den ideelle tankegangen, innovasjonsviljen, frivilligheten og verdiene til de ideelle? Hvor bør skillelinjene i Norge gå mellom det offentlige, de ideelle og kommersielle?

Professor Bjarne Jensen (Høgskolen i Hedmark) opplyser at han under et studiebesøk i Berlin fikk informasjon om at de der hadde opprettet to forskjellige masterutdanninger, og at skillet gikk på ikke-kommersielle og kommersielle virksomheter. Inn under den ikke-kommersielle utdanningen hørte offentlig sektor og ideelle organisasjoner.

I samfunnet for øvrig tenker man at skillet går mellom privat og offentlig virksomhet. De ideelle faller ofte mellom to stoler fordi man verken driver kommersielt og heller ikke er en of-

fentlig organisasjon. Sett fra et ideologisk og verdimeslig ståsted vil ideelle likne mer på en offentlig organisasjon. I tillegg har man erfaring fra et langt og fruktbart samarbeid mellom ideelle og offentlige organer. Jeg vil ut ifra dette foreslå et slikt skille:

Figur24 – Hvor bør skillet gå?



Ideelles rolle i samfunnet er viktig og mulighetene en ideell organisasjon har til å skape merverdi for samfunnet, er høy. Man har større mulighet til å tiltrekke seg ledere og medarbeidere som ikke er drevet av høye lønninger, men av å hjelpe mennesker. Man har kultur og erfaring fra å starte opp nye tiltak der hvor man ser at det finnes behov som ikke er dekket i dagens samfunn, også ved bruk av frivillighet og innsamlede midler. Det offentlige er fortsatt tjent med at noen fungerer som spydspisser samt har en ekstra tett tilknytning til brukeres udekkede velferdsbehov, og som påtar seg å være brukeres talerør i viktige saker. Det er også behov for å ivareta en smidighet og effektivitet som er enklere å få til i mindre organisasjoner enn i store offentlige virksomheter. Samtidig er det viktig at ikke byråkrati og streng tolkning av konkurranseregler blir en hemske. Tidligere hadde man driftsavtaler som i tillegg var basert på tillit og tett samarbeid. Det er viktig å finne ut av hvor nåværende og fremtidig mulighetsrom ligger innenfor det regelverk vi pr. i dag er bundet av.

Som man ser av nedenstående stoff, er det høyst sannsynlig at landene tolker egenregi-regelverket forskjellig, jfr. Danmarks tolkning kontra Norges tolkning. Jeg mener at de ikke-kommersielle aktørene innenfor velferdsfeltet (helse, sosial og utdanning) bør kunne vurderes innlemmet i ordningen «utvidet egenregi».

Nedenfor vil jeg først se på den juridiske delen og mulighetsrom (pkt. 8.2), og deretter en drøfting om muligheter knyttet til utvidet egenregi (pkt. 8.3).

8.2 Den juridiske delen og mulighetsrom

Jeg har benyttet kapittel 3.1 om Offentlig-offentlig samarbeid⁶² i den nye veilederen (utgitt i desember 2013) om offentlige anskaffelser. Ifølge FAD's hjemmesider er det dette kapitlet som er mest omskrevet i den nye veilederen (Fornyings-, 2013b). Jeg har lagt inn noen fotnoter som viser referanser til aktuelle dommer. Resterende referanser til aktuelle dommer finner man i veileder til reglene om offentlige anskaffelser (Fornyings-, 2013b).

Det offentlige står fritt til å organisere egen virksomhet, og de avgjør om velferdstjenester leveres av egne ressurser eller om de vil benytte eksterne leverandører. Når det offentlige leverer tjenesten selv foreligger det ikke kontrakt i anskaffelsesrettslig forstand, og derved kommer ikke anskaffelsesregelverket til anvendelse⁶³. Det er kun hvis offentlig oppdragsgiver bestemmer seg for å benytte eksternt tjenesteleverandør, at anskaffelsesregelverket gjelder. Når man inngår en “gjensidig bebyrdende avtale mellom to separate selvstendige rettssubjekter”, skal anskaffelsesregelverket som et utgangspunkt anvendes (Fornyings-, 2013b, p. 31). Det finnes imidlertid unntak fra dette, og dette unntaket kalles for **utvidet egenregi**.

Det er EU-domstolen som i praksis har akseptert at man kan ha en tilknytning mellom to rettssubjekter uten at anskaffelsesregelverket blir anvendt. Videre i denne teksten vil jeg konsentrere meg om begrepet «utvidet egenregi». Ifølge veilederen er *læren om egenregi* kun domstolskapt via de forskjellige dommene i egenregisakene, og derved betyr det også at unntaket fremdeles er under utvikling⁶⁴ (Fornyings-, 2013b, p. 32). Veilederen presiserer imidlertid at de kun beskriver dagens rettstilstand. Siden veilederen her er benyttet, er det den norske forståelsen av utvidet egenregi som blir gjengitt under dette punktet.

Unntaket som omfatter utvidet egenregi er i utgangspunktet ment å gjelde et over-/underordnet forhold mellom den enkelte oppdragsgiver og leverandør, med benevnelse *vertikalt* offentlig-offentlig samarbeid. I tillegg finnes det tilfeller hvor flere offentlige etater samarbeider om å levere tjenester på vegne av allmennheten, med benevnelse *horisontalt* offentlig-offentlig samarbeid⁶⁵. Fordi “læren om egenregi” betyr unntak fra anskaffelsesregelver-

⁶² FAD viser til EU-kommisjonens veileder til offentlig-offentlig samarbeid av 4.10.2011 samt Janicke Wiggins PhD avhandling om “Anskaffelsesdirektivet og samarbeid i offentlig sektor” fra 2012.

⁶³ FOA § 4-1, første ledd bokstav a

⁶⁴ Det var EU-domstolen i Teckaldommen, Sak C-107/98, som utarbeidet de to kriteriene, og disse kriteriene har senere blitt presisert og utviklet i en rekke etterfølgende dommer.

⁶⁵ Jfr. Hamburg-dommen, Sak C-480/06. Stadtreinigung Hamburg

ket, skal den også tolkes restriktivt. Det betyr bl.a. at bevisbyrden for at egenregivilkårene oppfylles, hviler på den som hevder at det er egenregi⁶⁶ (Fornyings-, 2013b).

I henhold til veilederen er det **to kriterier** som må være oppfylt for at unntaket for utvidet egenregi (vertikalt offentlig-offentlig samarbeid) skal gjelde⁶⁷ (Fornyings-, 2013b):

1. Kontrollkriteriet

Kontrollkriteriet omfatter at oppdragsgiver skal ha stor grad av kontroll over leverandør, og kontrollen skal være like god som man har over egen virksomhet. Når man vurderer om kontrollkriteriet er oppfylt vurderer man alt fra relevante lover, vedtekter og faktiske omstendigheter som vedrører kontrollen. Her vurderes bl.a. eierskap og organisasjonsform:

- **Eierskap:** Oppdragsgiver (det offentlige) kan eks.vis eie hele eller ha majoriteten av den virksomheten som skal levere tjenesten. Det er ikke tilstrekkelig å kun ha denne kontrollen, men oppdragsgiver må i tillegg kunne påvirke organets beslutninger. EU-domstolen har vektlagt eierskap i flere saker⁶⁸, men allikevel er ikke eierskap en uttalt forutsetning for oppfyllelsen av kontrollkriteriet. FAD har uttalt seg via en fortolkningsuttalelse, hvor man mente at kontrollkriteriet kunne anses oppfylt i konkrete tilfeller for innkjøp også av et selveiende rettssubjekt, i dette tilfellet en stiftelse. Jfr. brev til Olje- og energidepartementet datert 9.9.2010. (Dette blir omtalt i pkt. 8.3 nedenfor).
- **Autonomi:** For at kontrollkriteriet skal oppfylles vurderer man også leverandørens autonomi, og har leverandøren stor selvstendighet i forhold til offentlig oppdragsgiver, så kan dette svekke kontrollmuligheten.
- **Organisasjonsmodellene:** Kan være relevant å vurdere, og kort fortalt så vil **interkommunale samarbeid** i henhold til kommunelovens § 27 vanligvis oppfylle kravet til kontroll, og det samme gjelder **interkommunale selskaper (IKS)** som er organisert i hht lov om interkommunale selskaper. **Aksjeselskaper og stiftelser** kan være mer komplisert. AS er organisert i henhold til aksjeloven, men departementet mener at man ikke kun ut fra at man er organisert som AS vil være utelukket fra egenregikonseptet, men det forutsetter at oppdragsgiver har en svært god mulighet for innflytelse over selskapet. Stiftelser kan være offentlige eller private, og det spesielle ved stiftelser er at de eier seg selv. Det offentlige kan derved ikke eie en stiftelse. Kontrollkriteriet kan også her oppfylles hvis det offentlige på andre måter kan sies å utøve tilfredsstillende kontroll over stiftelsen. Se forøvrig faktaboks i veilederen (Fornyings-, 2013b, p. 33).

⁶⁶ Veilederen viser til Sak C-26/03 *Stadt Halle*, premiss 46-47 og sak C-458/03 *Parking Brixen*, premiss 63 når det gjelder restriktiv tolkning, samt når det gjelder bevisbyrde henvises til Sak C-458/03, *Parking Brixen*, premiss 63.

⁶⁷ De to kriteriene ble utarbeidet av EU-domstolen i Teckal-dommen, Sak C-107/98 *Teckal*

⁶⁸ Veilederen viser til for eksempel sak C-324/07, *Coditel*

- **Oppdragsgivers representasjon, tilsyn og kontroll:** EU-domstolen vurderer leverandørens autonomi ifm kontrollkriteriet, men har ikke begrenset seg til organisasjonsmodellen. Man vurderer også hvordan eieren (oppdragsgiver) er representert i styrer og viktige organer i virksomheten, deltar i fastsettelsen av virksomhetens formål, og har tilsyn og kontroll med økonomi og kommersielle disposisjoner⁶⁹.
- **Markedsorientering:** Kontrollkriteriet vurderes også ift leverandørens markedsorientering. Det vurderes i hvilken grad man orienterer seg mot markedet og kommersielle formål i stedet for de allmenne formålene. En høy grad av markedsorientering hos leverandør vil være undergravende for kontroll⁷⁰.
- **Private eierinteresser:** Private eierinteresser i leverandørens virksomhet er ikke mulig innenfor unntaket⁷¹. Dette gjelder også selv om private eierinteresser står for en svært liten andel, men kontrollvilkåret anses ikke som oppfylt hvis det foreligger en privat deltakelse.

2. Aktivitetskriteriet (omsetningskriteriet)

For at unntaket for utvidet egenregi skal gjelde, må den “vesentlige delen av leverandørens aktivitet utføres for oppdragsgiveren” (Fornyings-, 2013b, p. 36). Bakgrunnen for dette kravet er at man skal sikre leverandører like konkurransevilkår. En virksomhet som mottar midler uten konkurranse fra sin eier (offentlig eier), vil kunne få en konkurransefordel hvis han får for godt betalt for tjenestene når denne leverandøren også opptrer i det kommersielle markedet. Et selskap som opptrer i et konkurranseutsatt marked er forhindret fra egenregi⁷². Derfor har EU-domstolen uttalt at leverandørens arbeid for andre enn offentlig oppdragsgiver, må være av marginal betydning. Det står videre i veilederen at det er den samlede virksomheten som skal vurderes når man vurderer om vesentlighetskravet er oppfylt (Fornyings-, 2013b).

Jeg har i andre rapporter sett definert %-tall over hvor stor andel man må utføre som hoveddel av sin virksomhet for offentlige oppdragsgiverne. I veileder utarbeidet av KS-advokatene om handlingsrommet i anskaffelsesregelverket, skriver de at hvor stor andel av omsetningen man skal ha til andre enn sine eiere, ikke er konkret definert i regelverket eller via domstolens praksis. De antar imidlertid at 10% til andre enn eiere ikke vil stenge for å tildele oppdrag i utvidet egenregi. Hvis man får en høyere ekstern omsetning, må den vurderes spesielt. En omsetning på 15-20% vil neppe aksepteres (KS Advokatene, 2012).

⁶⁹ Sak C-324/07, *Coditel Brabant*, premiss 28-40; Sak C-537/07, *Sea*, premiss 81-83

⁷⁰ Se for eksempel sak C-324/07, *Coditel Brabant*, premiss 36.

⁷¹ Se for eksempel sak C-26/03, *Stadt Halle*, premiss 49 og sak C-410/04, *ANAV*, premiss 31.

⁷² Veilederen viser til Anskaffelsesreglene som virker i et samspill med regelverket om offentlig støtte og konkurransereglene for å sikre konkurranse mellom private og offentlige foretak på like vilkår.

I den nye veilederen er det ikke nevnt %-tall, og det står at man ved vurderingen av omsetningskriteriet ikke kun skal se på matematisk omsetningstall, men at man må vurdere alle de relevante kvalitative momentene (Fornyings-, 2013b).

8.3 Drøfting av muligheter knyttet til utvidet egenregi

Egenregibegrepet er ifølge den norske forståelsen knyttet til det offentlige virksomheter og offentlig samarbeid. Imidlertid driver også det offentlige i noen tilfeller innenfor markedsorienterte områder, og det offentlige oppretter også AS'er og stiftelser. Som nevnt er "læren om egenregi" kun definert av domstolene, og unntaket er fremdeles under utvikling. Det betyr at det ligger tolkninger til grunn for forståelsen, og som det fremgår av nedenstående informasjon fra danske forhold, ser man at forståelsen kan være forskjellig. Fra mitt ståsted betyr dette at det kan være mulig å justere den norske forståelsen relatert til hvordan man tolker utvidet egenregi i andre land, samt påvirke EU-regler som man mener faller uheldig ut. Som nevnt innledningsvis ønsket jeg å finne ut mer om det kan være mulig å innlemme ideelle aktører inn i begrepet «utvidet egenregi».

Som tidligere nevnt i kapittel 5, er det viktig for meg å presisere at siden jeg ikke har juridisk bakgrunn, har jeg ikke full oversikt over stoffet. Allikevel har mitt utgangspunkt vært at dette er stoff som flere enn kun jurister bør kjenne til, og jeg har gjort en grundig jobb med å studere denne delen. Allikevel blir nok stoffet i en jurists øyne forholdsvis enkelt fremstilt, men for andre personer som trenger å ha en innsikt, kan det bidra til en bedre forståelse.

Som nevnt har ideelle organisasjoner hatt et svært tett samarbeid med det offentlige. Jfr. pkt. 6.2 om ideelle organisasjoners rolle i samfunnet. Professor Bjarne Jensen har i sin rapport om «offentlig eller privat utbygging av velferdstjenester» omtalt ideelle organisasjoner og egenregi. Han viser til de ideelle organisasjoners særlige viktige rolle innenfor helse- og sosialsektoren og utdanningssektoren, som går langt tilbake i tid. Han skriver også om viktigheten av disse organisasjonene fordi de kan supplere og utvikle det offentlige tjenestetilbudet ved hjelp av dugnadsånd, idealisme og kreativitet i tjenestetilbud, særlig fordi det ofte er brukerne selv som utvikler tjenestene. Han skriver også at denne typen virksomhet skiller seg fra de kommersielle ved at de ikke har økonomisk profitt som mål, og at de på samme måte som offentlig virksomhet har knyttet målene opp til brukernes behov. Han stiller derfor spørsmålet om det offentlige kan fortsette å inngå driftsavtaler med ideelle aktører uten at avtalene utsettes for konkurranse med kommersielle aktører. Han mener at det norske regelverket har gjort dette vanskeligere, men viser samtidig til at EØS-avtalen ikke hindrer offentlige myndigheter i å inngå avtaler med ideelle aktører uten konkurranseutsetting, og at man kan benytte mulig-

heten til å konkurranseutsette kun blant ideelle. Jensen mener at det ikke er «EØS-reglene som har forhindret bruk av ideelle i organisasjoner i frambringelsen av fellestjenester i Norge, men måten vi selv har utformet regelverket for offentlige innkjøp» (Jensen, 2013, p. 11). Han viser også til at terskelverdiene i Norge er satt lavere for når offentlige anskaffelser skal anbudsettes enn EØS-avtalen krever (Jensen, 2013).

Etter å ha satt meg inn i konkurransereglene, deler jeg Jensens synspunkter. Etter min mening står man i fare for at markedstenkning, rasjonalitetsprinsipp og konkurranseaspekt innført i den offentlige sfære, skaper et kaldere og regelbundet samarbeidsklima mellom oppdragsgiver og ideelle aktører. Man står i fare for å miste det gode samarbeidet preget av tillit, og lysten til å drive pionervirksomhet fra et ideelt ståsted kan minke eller forsvinne i et kynisk anbudsvelde. Det er svært viktig at offentlige oppdragsgivere er bevisst på å holde verdiene i hevd, og sette brukerne i fokus sammen med at man bør ha et bevisst forhold til hvilke leverandører man velger. Sannsynligvis på grunn av det lange samarbeidet mellom ideelle og offentlige aktører, har det utviklet seg mange likhetstrekk mellom ideelle og offentlige organisasjoner, som har resultert i bl.a. liknende tariffavtaler og pensjonsavtaler.

Eksempler fra å være «en del av» det offentlige tilbudet:

Fra mitt arbeidssted i Signo kompetansesenter, var vi tett knyttet til det offentlige (Statped). Vår virksomhet ble tidligere betraktet som “en likeverdig del av” det statlige spesialpedagogiske tilbudet, og vi hadde et svært tett samarbeid og tett oppfølging av staten ved Utdanningsdirektoratet i mange år. Det var mange likhetstrekk ved vår organisasjon og et statlig eid spesialpedagogisk kompetansesenter. I korte trekk betydde det lik økonomirapportering, like styringssystemer (Balansert målstyring), rapportering ut fra like maler for årsmelding og årsplaner, organisasjonen var bygd opp over samme lesten, vi hadde styringssamtaler med Udir, og vi ble målt og sammenliknet over samme lest med de statlig eide senterne (benchmarking). Vi fikk felles lederopplæring og vår direktør var på ledersamlinger og ledermøter i Statped. Vi hadde egen logo på våre brevark hvor det sto at vi var en del av Statped. Samarbeidet, men også styringen var tett, og tilliten var høy. Mye var likt, men allikevel beholdt vi vår selvrådrett og vi skilte oss også på andre områder ut fra statlige virksomheter, bl.a. ved en annen kultur som styrte virksomheten og tankegangen.

Ved å studere mange forskjellige typer dokumenter, har jeg oppdaget at det flere steder går igjen at man viser til at de ideelle har blitt betraktet som **en del av** det offentlige tilbudet. Nedenfor følger noen eksempler:

- I NOU fra 2005 (Fra stykkevis til helt) står det at “sykehjem som eies av ideelle organisasjoner inngår som en del av kommunens samlede omsorgstilbud, og skiller seg i liten grad fra de offentlig eide sykehjem”(Wisløff & et al, 2005, p. 60).
- I NOU 2005:3 står det at ideelle og humanitære organisasjoner ofte har sammenfattende mål med det offentlige (Wisløff & et al, 2005, p. 35).
- I en artikkel fra 02.05.2011 i Statistisk Sentralbyrå om regionale helseforetak og ideelle sykehus, står det nevnt at en driftsavtale med et helseforetak innebærer at man får langsiktige og forpliktende rammeavtaler om drift “som en del av helseregionenes “sørgefor” ansvar i lov om spesialisthelsetjenester”. De som oftest får slike driftsavtaler er ideelle og frivillige organisasjoner. Det står videre at “driftsavtalene antas å være av en slik karakter at virksomheten kan sies å inngå i regionens regulære helsevesen” (SSB, 2011 a og 2011 b).
- I Sivesinds rapport Halvveis til Soria Moria har jeg tatt et utsnitt av hans utdrag fra regjeringen Stoltenbergs Ot.prp. som omhandler ideelle organisasjoner:

Dette er virksomheter som på mange måter er det offentliges forlengede arm til å løse humanistiske og sosiale oppgaver i samfunnet. Regjeringen vil gjennomføre en bredere vurdering av spørsmålet om unntak for kjøp av helse- og sosialtjenester fra ideelle organisasjoner, for å se hvordan vi fortsatt kan bygge et best mulig samarbeid med disse aktørene gjennom forutsigbarhet og gode rammevilkår, og der målet er å fange bredest mulig de ideelle, frivillige organisasjonene (Ot.prp.nr. 62 2005-2006), (Sivesind, 2008, p. 46).

Ut fra tanken om at det er mulig å utvide egenregibegrepet til også å gjelde ideelle organisasjoner, tok jeg kontakt med Konkurransopolitisk avdeling i FAD, og via telefon snakket jeg med en seniorrådgiver den 02.04.2013. Vi snakket om at det i dagens lovverk kun er statlige, fylkeskommunale og kommuner som omfattes av egenregibegrepet, ut fra det strenge kravet til kontroll over leverandøren, samt omsetningskriteriet. Når det gjelder utvidet egenregi, så spurte jeg om det ligger innenfor norske myndigheters handlingsrom å definere hvem som kan innlemmes i begrepet “utvidet egenregi”. Jeg spurte også rådgiveren om ideelle virksomheter - som ikke har kommersielle drivkrefter eller målsettinger, som oppfyller omsetningskriteriet, ofte organisert som stiftelser (uten private eiere), og som har tett samhandling og kontroll av det offentlige - kunne innlemmes i denne ordningen?

Seniorrådgiver svarte at dette ikke var et enkelt spørsmål, og ga uttrykk for at dette sannsynligvis ikke er rettslig prøvd. Det er EU’s domstoler som avgjør dette, og norske myndigheter kan ikke avgjøre hva som defineres inn under egenregibegrepet. Rådgiveren har imidlertid et eksempel fra en **offentlig stiftelse** som ble opprettet og skilt ut fra et annet offentlig organ, hvor konkurransepolitisk avdeling hadde argumentert **for** at de skulle inn under egenregibegrepet. Jeg har funnet frem FAD’s fortolkning sendt i brev til Olje- og energidepartementet

den 09.09.2010. De skriver bl.a. at FAD ikke har den rettslige kompetansen til tolkning av anskaffelsesregelverket med bindende virkning, men fordi saken har prinsipiell interesse har de valgt å kommentere henvendelsen (Fornyings-, 2010b). Jeg presenterer saken kort her:

Oljedirektoratet hadde kjøpt tjenester fra PETRAD. PETRAD er organisert som en stiftelse og derved konstaterer FAD at de blir å betrakte som et selvstendig rettssubjekt. Jeg gjengir ikke alle deres vurderinger, men konklusjonen på om **kontrollkriteriet** er oppfylt er følgende:

FAD mener at statens utøvelse av kontroll gjennom å knytte vilkår til tilskudd og kjøp av tjenester er relevant ved vurderingen av om kontrollkriteriet er oppfylt. Gjennom aktiv bruk av disse virkemidlene, i kombinasjon med retten til å utnevne styremedlemmer og å utforme og endre vedtektsbestemmelser, har staten meget stor innflytelse på hvilke prosjekter PETRAD skal påta seg, samt hvordan disse skal gjennomføres. FAD mener dette trolig er tilstrekkelig til å oppfylle egenregiunntakets kontrollkriterium (Fornyings-, 2010b, p. 10)

Når det gjaldt **omsetningskriteriet** mente de at over 90% av den totale finansieringen kom fra statlig pålagte prosjekter. Konklusjonen lød på at de mente at mye kunne tale for at egenregi-vilkårene var oppfylt, og at det betydde at statlige organer derved kunne tildele stiftelsen PETRAD oppdrag uten konkurranseutsetting (Fornyings-, 2010b).

Videre i min samtale med seniorrådgiveren i FAD snakket vi om at det å være en stiftelse ikke nødvendigvis er et hinder for å oppfylle kontrollkriteriet. Seniorrådgiveren opplyser imidlertid at dette er et uavklart spørsmål, fordi det ikke er rettslig prøvd. Rådgiveren reflekterer over at sterk kontroll kan være imot ideelle aktørers ønsker, fordi de vil miste mye av kontrollen over eget selskap. (Samtalen med rådgiveren foregikk før jeg hadde studert den danske fortolkningen).

Drøfting: Slik jeg forsto egenregireglene påhviler det den som påberoper seg egenregi å ha bevisbyrden. Jeg gjør meg også noen tanker om det er mulig at den norske strenge fortolkningen av konkurranseregler og egenregimuligheter henger sammen med at konkurransepolitisk avdeling ikke har vært så opptatt av å se på andre muligheter, slik danskene har gjort. Hvis ideologien er at konkurranse er best, vil man sannsynligvis ikke se seg om etter andre muligheter.

Jeg har i telefonsamtale snakket med juridisk rådgiver i Oslo kommune, den 30. august 2013 ut fra hennes artikkel, publiserte mai 2013. Hennes kommentarer gjaldt forslag til nytt innkjøpsdirektiv i EU. Dette var på tidspunktet hvor komiteen for interne markeder og konsumenter hadde publisert sitt utkast til behandling i EU-parlamentet. Her skriver hun at «komiteen på flere områder går lenger enn både kommisjonens forslag og gjeldende rettspraksis når det gjelder offentlige anskaffelser». Det som var mest interessant i denne forbindelse, var

hennes kommentarer som gjaldt forslaget fra komiteen om å utvide egenregimuligheten. Komiteens forslag omhandlet reduksjon av omsetningskravet mot det offentlige fra 90% til 80%, og tillate privat eierskap i større utstrekning (Bull, 2013).

Hun skriver også i artikkelen at en slik utvidelse kan bety at det kan bli “mer interessant for offentlige virksomheter å inngå egenregisamarbeid og samarbeid med private...” (Bull, 2013). I artikkelen står det også at hvis disse endringene godkjennes, kan de bidra til å fremme innovasjon. Juridisk rådgiver sier i telefonsamtalen den 30.08.2013 at hennes oppfatning er at man i Norge tolker egenregireglene veldig restriktivt, og hun mener at de gjør det annerledes i andre land.

Tolkning/drøfting: Fra mitt ståsted er det vanskelig å vite hva endringen innebærer. Jeg så i EU/EØS-nytt av 19.02.2014 (Stortinget.no) at det var nevnt at samarbeidet mellom offentlige myndigheter skal tas ut av anskaffelsesregelverket, og at dette er en «klargjøring av rettspraksis og omfatter også arbeid utført av et offentlig organ i egen regi» (Stortinget, 2014). Som presentert i pkt. 5.2.1 - via FAD's faktaark - fremgår at dette gjelder både det vertikale og horisontale samarbeidet. De skriver at det skal kodifiseres og foretas klargjøring av rettspraksis (Fornyings-, 2013a).

I skrivende stund vet jeg ikke mer om hva dette innebærer, men kanskje det kan bety at man i EU er “på glid” når det gjelder å tenke nytt og annerledes ifm egenregi?

At utvidet egenregi muligens tolkes annerledes i andre land, har jeg i noen grad undersøkt nærmere. På mine søk kom jeg over mer informasjon om Danmark og via hovedorganisasjonen Virke fikk jeg også tips om å kontakte bransjeorganisasjonen Selveje Danmark. Nedenstående er kun et innblikk i danske forhold, og er ikke uttømmende informasjon. Det er ment som et eksempel på at muligheter er til stede for at andre land tolker egenregi-reglene annerledes. Jeg kjenner heller ikke til rettspraksis i Danmark.

Tolkes egenregi annerledes i Danmark?

Selv om min oppgave i hovedsak omhandler norske forhold, er det interessant å se på en sammenlikning for å få mer informasjon om det kan stemme at norske myndigheter tolker reglene strengt. I rapporten «Halvveis til Soria Moria» har Sivesind skrevet om danske og engelske forhold. I hans rapport fremgår av danskene har den største andelen av nonprofit-leverandører i Skandinavia knyttet til lønnet arbeid. Sivesind mener at man i Danmark har en «sterkere politisk vilje til å styrke de frivillige organisasjonenes bidrag på velferdsfeltet»

(Sivesind, 2008, p. 47). Han mener at den danske politikken i større grad har vektlagt det offentliges ansvar for lik velferdstilgang for alle, og at man har åpnet for en større grad av offentlig og privat partnerskap. Det vises til drift av friskoler, høyskoler og selveide institusjoner på sosialfeltet. Sivesind skriver at det i Danmark også er inngått et «*Charter for samspill mellom det frivillige Danmark/Foreningsdanmark og det offentlige*» (Sivesind, 2008, p. 48). Denne avtalen skal være inngått med inspirasjon fra Storbritannia, jfr. *Compact* fra 1998. Sivesind mener at det hadde vært nyttig å gå nærmere inn på samarbeidsformer mellom det offentlige og nonprofit sektor i flere land, fordi han tror at denne sektoren ikke bare betraktes som en permanent del av velferdstilbudet i mange land, men også som viktige bidragsytere for fremtidige utfordringer. Han mener også at NPM-reformer i en rekke land kan ha bidratt til å øke nonprofits andel av velferdstjenestene, og at det pågår en søking etter en balanse mellom det offentliges økte fokus på ytelser og ideelles behov for å beholde eget særpreg.

Via den danske organisasjonen “Selveje Danmark” fant jeg på deres hjemmeside mye nyttig informasjon om forholdene for de ideelle (nonprofit) i Danmark. Her står det at Selveje Danmark er en selvstendig bransjeforening for selveide institusjoner som arbeider innenfor sunnhets-, sysselsetting-, velferds-, utdannelses- samt sosialområdet. De arbeider bl.a. for at lovgivningen og politisk dagsorden tar høyde for samfunnsverdien som skapes av de selveide institusjoner. De jobber politisk for å ivareta selveide organisasjoner, og ønsker å utvikle en tydelig sterk politisk plattform og fremheve nonprofit-aktørenes sak innenfor velferdsområdet. En av målsettingene deres på sikt er at minst 50% av det eksisterende tilbudet innenfor velferdsfeltet skal bestå av selveide nonprofit-aktører (Selveje Danmark, 2014).

I en artikkel med overskrift “Herre i eget hus”, publisert den 11.7.2013 på Selveje Danmarks hjemmeside, fremgår viktigheten av at institusjonene får være herre i eget hus. Det betyr ikke at de ikke vil samarbeide med det offentlige, men at samarbeidet må være basert på gjensidig tillit og respekt. Artikkelen viser til et debattinnlegg fra bransjedirektør Jon Krog i Selveje Danmark i avisen Politiken den 29.06.2013 (Krog, 2013). Her skriver han at de selveide er svært styrt av de danske kommuner med eksempel til pleieområdet. Han problematiserer at man på den ene siden er selveid, men at det ikke er mulig for den selveide å styre når kommunen styrer alt i detalj. Han viser til at det er inngått driftsoverenskomster som overlater liten styring til de selveide institusjonene. Disse driftsoverenskomstene omfatter bl.a. at kommunen skal ivareta all administrasjon og personaladministrasjon, de skal godkjenne ansettelse av institusjonens leder, at institusjonene skal etterleve den kommunale personalpolitikken, og at eventuelle overskudd skal tilbakeføres til kommunen. Begrunnelsen fra kommunen er at institusjonene kun skal engasjere seg i den faglige driften. Selveje Danmark mener

ikke å gjøre eldreområdet til en plattform for profitt og utbytte, og viser til at dette er non-profit-institusjoner, hvor et eventuelt overskudd blir værende innenfor velferdsfeltet. Selveje Danmark ønsker et samarbeid preget av tillit og respekt, og ikke av tvang og mistillit og en grunnleggende mangel på forståelse for kjerneverdiene i institusjonene. De ønsker at man i samarbeid med kommunene skal gi gode velferdstilbud til beste for brukerne i Danmark. Krog kommer med et forslag i artikkelen, hvor han viser til den inngåtte samarbeidsavtalen i Norge mellom regjering og ideelle aktører. Han ønsker seg en liknende avtale i Danmark.

Jeg tok via mail kontakt med bransjedirektøren i Selveje Danmark. Jeg sendte ham en rekke spørsmål, som han ga uttrykk for ville bli svært omfattende å besvare, men han gjorde et godt forsøk slik at jeg kunne benytte svarene i denne avhandlingen. Hans svar forekom i mailkorrespondanse, den 26.08.2013. Han har også i etterkant lest igjennom, og godkjent det jeg har skrevet. Han forklarer i mailen at «selvejende» på dansk er det samme som ideelle virksomheter.

På mitt spørsmål om ideelle organisasjoner i Danmark må delta i konkurranser om offentlige tjenester, svarer han at det er fullt mulig for ideelle å legge inn anbud, men det er relativt sjeldent at offentlige oppgaver legges ut på anbud. De aller fleste ideelle har i dag en driftsoverenskomst med kommunene. Han beskriver at driftsoverenskomsten knytter den ideelle til kommunen, og gjør den ideelle til en del av kommunens samlede tjenestetilbud. På det sosialpedagogiske området er det en godkjenningsordning, hvor det er lovfastlagte kriterier for å bli godkjent. Her er det samme regler som gjelder for alle aktørene, uansett hvilken sektor man kommer fra.

Direktøren skriver at det har vært noen anbudskonkurranser på eldreområdet om drift av større pleiehjem. I konkurranse med bl.a. ideelle aktører, har anbudene blitt vunnet av profittaktører. Det skyldes forskjellige forhold, bl.a. at de ideelle ikke har nok erfaring med anbudsprosesser, samt at de ideelle heller ikke har det nødvendige kapitalfundament som kan måle seg med store internasjonale aktører.

På mitt spørsmål om lovverk i Danmark gir offentlige myndigheter mulighet til å la være å konkurranseutsette ideelle virksomheter, svarer han at det ikke et slikt lovverk, men det kommer et nytt anskaffelsesdirektiv som inneholder en hjemmel om at det offentlige vil kunne reservere visse oppgaver til ideelle eller sosialøkonomiske aktører, men dette er ikke trådt i kraft ennå.

Jeg stilte spørsmål til artikkelen «Herre i eget hus» og opplysninger som fremkommer på Selveje Danmarks hjemmesider om kommunenes svært tette kontroll av de ideelle. Her viser han til daginstitusjoner og pleiehjem som ideelle driver som er styrt av driftsavtaler. Problemet er at driftsavtaler i visse kommuner har blitt så stramme at de bestemmer alt i den ideelle institusjonen. Kommunen krever å styre økonomien, at man skal benytte kommunens HR-avdeling, kommunens kurs, og at alt skal godkjennes av kommunen. Ideelle må følge all kommunal politikk, veiledninger, kommunens lønssystem skal benyttes m.v. Konsekvensen er at styringsretten, som bør ligge hos lederen og styret, helt forsvinner. Det eneste man beholder er ansvaret. Resultatet blir at de ideelle som blir underlagt en slik avtale, i realiteten blir «tvangs-kommunalisert», da det unike ved den ideelle institusjonen fjernes, og institusjonen blir helt lik en kommunal institusjon.

På mitt spørsmål om danske myndigheter betrakter de ideelle (selvejde) som en del av sin «utvidede egenregi», svarer han «Ja det gjør de i høy grad».

Jeg spurte om hvilke kriterier danske myndigheter benytter for å innlemme ideelle organisasjoner inn i «utvidet egenregi», og om dette kan forsvares i henhold til de strenge konkurransereglene i EU. Krog svarer at når man inngår en driftsoverenskomst om driften av pleiehjem, vil det i utgangspunktet være en oppgave som skal ut på anbud i henhold til EU-reglene. Han viser til at unntaket er «in house» reglene (jfr. egenregi). Her viser han til at hvis kommunen fortsatt har en kontroll over oppgaven som svarer til den kontroll kommunen har med sine egne tilbud, så behøver kommunen ikke å konkurranseutsette oppgaven. Her viser han også til kommunestyrets lov som sier at «en kommune må ikke først legge en oppgave ut til en annen aktør, og så samtidig beholde en bestemmende indflydelse».

Jeg spurte også om hvilke typer avtaler som inngås mellom danske myndigheter og ideelle organisasjoner. Direktøren viser som nevnt til driftsoverenskomstene for daginstitusjoner og eldre. På «beskæftigelsesområdet» (sysselsettingsområdet) arbeider man mye med rammeavtaler, hvilket betyr at oppgaven legges ut på anbud, og man vinner retten til å være kommunens leverandør de kommende for eksempel 4 år. På sosialfeltet er avtalegrunnlaget typisk en godkjenning av det enkelte tilbud, og deretter en konkret avtale mellom den gjeldende kommune og det enkelte sosialpedagogiske tilbud.

Drøfting: Svarene til bransjedirektøren viser at danske myndigheter tolker egenregireglene annerledes enn i Norge, og at ideelle på en del tjenesteområder innlemmes og blir en del av det offentlige tilbudet. Dette kan derfor bety at Norge tolker egenregireglene for strengt. Danskene er medlemmer av EU, og hvis deres tolkning er feil, skulle man tro at de hadde fått

saker imot seg. Det er et tankekors at Norge som ikke er EU-medlem (men bundet via EØS-avtalen) sannsynlig ligger i fremste klasse med å tolke EU-reglene strengt.

Direktørens oppfatning underbygges av en artikkel jeg fant på Doffin med overskrift «Sjølveigarar gjev eigenregi-utmaningar», publisert den 19.02.2010. Her beskriver de «Konkurrencestyrelsen» i Danmarks oppfatning rundt kontrakter med selveide (nonprofit) organisasjoner. De viser til at konkurransestyrelsen i Danmark har hatt fokus på de to kriteriene som må oppfylles for at kommunen ikke trenger å gjennomføre konkurranse før man tildeler kontrakt:

1. Når det gjelder kriterium 1 om at partneren for det meste skal gjøre arbeid for kommunen, mener man at det ikke er vanskeligere å kontrollere når det gjelder selveide institusjoner enn andre.
2. Når det gjelder kriterium 2 om kontroll som kommunen må ha over en selveid institusjon, har konkurransestyrelsen utarbeidet egen vurdering om å ha kontroll på andre måter. Her fremkommer det at det «ikkje er slik at kommunen treng å vere med på eigarsida for at kontrollkriteriet skal vere etterlevt» (Doffin, 2010). De viser til at domstolene mener at det også skal tas hensyn til hvilken type aktivitet som partneren driver, og dersom dette ikke har et markedsformål eller er av forretningskarakter, så mener Konkurrencestyrelsen at hensynet til kontrollen er styrket. Likeledes gjelder det samme hvis institusjonens formål er å yte tjenester som har kommunal interesse, eller dersom institusjonen har samme målsettinger som den offentlige virksomheten. Konkurrencestyrelsen viser også til at de selveide ikke driver vanlig forretningsvirksomhet, og at de driver på «nonprofit»-basis. De er opptatt av at tilsynsplikten teller med, og at kommunen kan komme på kontroll i den selveide institusjonen når som helst. Selv om kommunen ikke kan bli hørt på avgjørende vis gjennom flertall i styret eller ved eierskap i en selveid institusjon, er det mulig å godtgjøre en samlet råderett som de mener holder mål når det gjelder kontrollkriteriet. De nevner at kontroll med kommersielle disposisjoner, regelverk, budsjett og personalvilkår er eksempler på kommunal kontroll.

Ovennevnte forhold mener Konkurrencestyrelsen i Danmark taler for at kontrollkriteriet er oppfylt. De er opptatt av at disse punktene må vurderes særskilt i hvert enkelt tilfelle (Doffin, 2010).

Jeg merket meg at det ikke er nevnt noe her om at privat eierskap ikke er lov, jfr. forskjell fra norsk vurdering.

Ifølge Selveje Danmark oppleves styringen og kontrollen fra ideelles ståsted som svært tett, og det er fare for at egenarten forsvinner. Bransjedirektøren legger opp til en konfliktlinje med danske myndigheter når han går så sterkt ut. Samtidig forstår jeg hans ståsted om at det ikke er noe mål at en ideell organisasjon blir helt lik en offentlig virksomhet. Imidlertid blir det viktig å bestemme seg for hva som er viktigst og forsøke å få til en ordening som kan fungere bedre. Vil det være den faglige friheten eller den administrative og økonomiske selvråderetten som er viktigst? Ved å bli definert innenfor «utvidet egenregi» betyr at de selveide slipper å delta i anbudsrunder, og de har en økonomisk trygghet for driften. Samtidig blir det viktig at styrkene i egenarten, engasjementet, frivilligheten og innovasjonsviljen ivaretas.

To motsatte ståsted – med likt utfall?

Ovenfor er det nevnt at Danmarks «egenregimodell» med tett kommunal styring kan virke «kvelende» på ideelle aktører. I rapporten «Halvveis til Soria Moria» (jfr. presentasjon i kap. 3), ser man det motsatte presentert. Her fokuseres på at man generelt benytter økende grad av konkurranseutsetting samt markedsliknende styringsmekanismer, og dette ensrettede fokuset på kontrakter, målbare forhold og kostnadsaspektet, samt konkurransen med kommersielle foretak, gir lite rom for alternative praksiser, annet livssyn og ideologi (Sivesind, 2008).

Legg merke til at - Danmarks ordening med det offentliges tette styring av ideelle institusjoner (utvidet egenregi), og en motsatt løsning med konkurranseutsetting ut fra markedsprinsipper - begge fører til en forringelse av de ideelle aktørenes egenart! Dette viser klart at ideelle faller mellom to stoler, fordi man ikke fungerer som en kommersiell aktør og heller ikke som en byråkratisk offentlig aktør.

8.4 Foreløpig konklusjon av hypotesen:

Med bakgrunn i de nye anskaffelsesdirektivene i EU, kan sannsynligvis ikke Norge fortsette «unntaksordningen» ved å reservere konkurranser for ideelle organisasjoner over 750.000 euro etter 1. januar 2016. Det vil i så fall avhenge av politisk vilje til for eksempel å bruke reservasjonsretten i EØS-avtalen. Det er imidlertid et tankekors at Danmark frem til nå ikke har hatt et slikt unntak (selv om et slikt unntak muligens er under utarbeidelse, jfr. info fra direktør i Selveje Danmark). Allikevel har de i Danmark fått til en ordening hvor ideelle ikke må være i konkurranse med kommersielle, men blir betraktet som en del av det offentlige tilbudet.

Jeg kontaktet generalsekretær i Frivillighet Norge i forhold til hennes uttalelse om forhold i Skottland, hvor hun mener at de som følge av endringene i anskaffelsesdirektivet er i gang

med å endre innkjøpsregelverket for å knytte ideelle nærmere til det offentlige, jfr. artikkel i Nationen den 20.02.2014 (Undheim, 2014). Generalsekretæren skriver i mail til meg ⁷³ at de har søsterorganisasjon i Skottland, som er vant til at ideelle politisk blir ansett som viktige aktører og er vant til en annen anskaffelsespolitikk. I Frivillighet Norge mener de at regjeringen nå bør bruke tida godt frem til 01.01.2016 med å finne ut av handlingsrommet i konkurransereglene og få i stand et godt partnerskap mellom det offentlige og de ideelle. Hun ønsker seg en dialog med politikerne snarest mulig, og er så langt skuffet over at regjeringen ikke har tatt kontakt ut fra deres henvendelser. Hun sendte meg også dokumentasjon på skotske forhold som jeg dessverre ikke hadde tid til å sette meg inn i fordi dette skjedde et par dager før innlevering av masteren. Dette betyr imidlertid at det kan være hensiktsmessig å forske på andre lands løsninger for å se etter nye og bedre løsninger for ideelle i Norge.

Sett i lys av de danske forholdene mener jeg at man kan trekke en slutning om at det kan være mulig å inkludere de ideelle organisasjonene i ordningen med utvidet egenregi, men at dette er forhold som må utredes nærmere av norske myndigheter. Hypotesen er etter denne redegjørelsen styrket.

Se for øvrig mine anbefalinger i kapittel 10.

⁷³ Mail av 26.02.2014 fra generalsekretær i Frivillighet Norge

9. SAMMENFATTENDE DRØFTING

Mitt utgangspunkt for denne avhandlingen var å se på konsekvenser og mulighetsrom for ideell sektor som følge av at det offentlige konkurranseutsetter velferdstjenester. Det betyr å få frem hvilke konsekvenser dagens markeds- og konkurransetankegang får for ideelle organisasjoner. Problemstillingen er svært samfunnsaktuell, og for å kunne svare på forskningsspørsmålet har jeg valgt å se på mange forskjellige forhold (variabler) gjennom både en kvantitativ og kvalitativ tilnærming. Det er empirien fra kapitlene 3 og 5-8 som her blir drøftet. I inneværende kapittel trekker jeg sammen alle trådene fra enkeltkapitlene og gjennomfører en sammenfattende drøfting av min empiri. Drøftingene blir samlet under tre hovedpunkter, dvs. *min empiri i forhold til NPM-teori, drøfting av konsekvenser og drøfting av mulighetsrom*. Konklusjoner i forhold til problemstilling og hypoteser samt anbefalinger blir samlet i kap. 10.

9.1 Min empiri i forhold til teori som forklaringsmodell

Jeg vil her benytte NPM⁷⁴-teorien som forklaringsmodell for hvorfor vi har fått slike konsekvenser som beskrevet i avhandlingen.

Forhold rundt konkurranseutsetting og markedstenkning har stått sentralt i min forskning. Deler av NPM-teorien har fokus på og inneholder ideer om tjenester i et marked, hvor konkurranse- og konkurranseformer er essensielle virkemidler. Det er NPM's konkurranseprinsipp som i dag påvirker offentlig forvaltning, samt gir konsekvenser for ideelle aktørers mulighet for fremtidig drift, innovasjon, kvalitet og omfang på tjenestene. I konkurransetankegangen betraktes ideelle organisasjoner å befinne seg i konkurranse med andre ideelle, offentlige og kommersielle aktører i et marked hvor mye fokus er på pris og kvalitet. Anbud leveres med fokus på minimumskrav og tildelingskriterier fastsatt av den enkelte oppdragsgiver. Det er en fare for at NPM-tankegangens ensidige fokus på hva som kan måles gir lite rom for individuell tenkning og innovasjon. Mye fokus på pris kan bety at leverandører ikke tar seg råd til å drive med utviklingsarbeid.

Dette bringer meg over på tanker rundt en byråkratisert innkjøpsverden. Jeg forstår at det i en offentlig innkjøpsprosess er nødvendig å ha en viss grad av struktur og at gode minimumskrav og tildelingskriterier oppfattes som viktige. Det kan være omfattende og kostbare tjenesteleveranser det er snakk om. NPM-tankegangen stammer imidlertid fra privat næringsliv med mindre og enklere strukturer, som ikke er bundet av samfunnsmessige hensyn. Ut fra mitt syn

⁷⁴ New Public Management

oppstår problemet når et enkelt konkurranseprinsipp og innkjøpssystem fra privat næringsliv, skal overføres til et stort og byråkratisk system med omfattende samfunnsmessige bindinger og stor grad av regelstyring. Tanken om konkurranse og pressing av pris er besnærende, og er et nyttig virkemiddel der hvor det passer inn. Det må imidlertid brukes med varsomhet på velferdsfeltet. Offentlige oppdragsgivere og tjenesteleverandører må også forholde seg til EU/EØS-avtalen som hyppig innfører nye og kompliserte anskaffelsesregler. Jfr. hva jeg skriver i pkt. 9.3.5 om vridning fra innkjøpsfag til juridisk fag. Innkjøpsfaget har blitt svært komplisert og regelbundet når det er trukket inn i den offentlige sfære, og det har blitt svært ressurskrevende å håndheve for offentlige oppdragsgivere. Det er behov for å komme frem til bedre løsninger på forhold som har ført til utilsiktede konsekvenser som følge av innføring av NPM-tankegang i det offentlige, jfr. forenklingsutvalgets arbeid.

Bestiller-utfører modellen gir ut ifra dagens nasjonale regelverk de offentlige oppdragsgiverne stor makt og individuell innflytelse, og en slik desentralisert modell kan slå ut i forskjellig behandling av ideelle og kommersielle. Oppdragsgiverne har hatt stor valgfrihet til å benytte «unntaket» for ideelle. Man har også - innenfor visse grenser - valgmuligheter for hvilke konkurranseformer som benyttes. Norske myndigheter har ved å lage så strenge konkurranseregler nasjonalt, også signalisert at dette skal håndheves strengt. Den enkelte innkjøper eller den enkelte kommune er opptatt av egne innkjøp, og de vil ut fra et rasjonalitetsprinsipp være opptatt av å spare midler for egen enhet/egen kommune. Hvor opptatt de er av øvrige samfunns effekter vil sannsynligvis variere.

Lengden på kontrakter og overføring av risiko er også en del av konkurranseutsettingen og speiler et markedstenkningssyn og et rasjonalitetssyn, hvor oppdragsgiver har makten. Tidligere hadde mange ideelle driftskontrakter som var bygget på tillit, men disse har i senere år ofte blitt erstattet av kortvarige kontrakter med hovedvekt på pris. Pensjonskostnadene er leverandørens eget ansvar uavhengig av om man tidligere var pålagt av offentlig samarbeidspartner å ha lik pensjonsordning som det offentlige. Et kynisk fokus på konkurranse og regler og målbare resultater, kan medføre at tilliten blir svekket begge veier, og at samarbeidsklimaet blir kaldere.

I kapittel 7 er bl.a. den nye regjeringserklæringen og politiske dokumenter analysert. Ut fra mine analyser er det grunn til å tro at den nye regjeringen er ennå mer markedsorientert og NPM-inspirert enn den forrige regjeringen. Det er grunn til å tro at de på linje med NPM-tankegangen ikke ser den store forskjellen mellom det offentlige og private, men har en opp-

fatning om at de samme styringssystemene, ledelsesfilosofiene, den økonomiske tankegangen og markeds- og konkurransefokus kan overføres for å effektivisere det offentlige.

NPM's kritikere hevder at markedsstyringen undergraver politikernes styring, og at følgene blir et svekket demokrati. Denne tanken har også jeg vært innom når jeg har beskrevet politikere som vegrer seg når de møter sterk juridisk mostand og markedstenkning. Jfr. min presentasjon av Phoenix Haga-saken samt en kritisk artikkel med overskriften om det er «juristene eller politikerne som styrer» (kap. 7.4.2).

Jeg tror at mange av konsekvensene ved dagens konkurranse- og markedstenkning, har vært utilsiktede, og at man ennå ikke til fulle har sett konsekvensene ved en noe ukritisk innføring av NPM i offentlig sektor. I forhold til alle fagre ord og løfter om å velge ideelle fremfor kommersielle, tror jeg ikke det var meningen at ideelle skulle rammes. Som følge av markedstenkning og konkurranse blir man som tilbyder tvunget inn i faste former, hvor man må tenke pris, effektivitet og levere tjenester ut fra faste målbare kriterier, som er fastlagt av offentlig oppdragsgiver. Det betyr ikke at jeg også ser at det ligger fordeler her ved gjennomgang av egen drift og effektivitetstankegang, samt at man også blir sammenliknet med andre. Jeg er enig i at det kan skjerpe den enkelte tilbyder. Det er imidlertid den ensporede økonomiske rasjonalitetstankegangen som kan føre til at man kan miste andre samfunnsmessige verdier. Jeg tror ikke at rendyrket markedstenkning passer inn i velferdstjenestene.

Det er ikke nytt at man i det offentlige tenker effektivitet og pris. Dette har man vært opptatt av lenge før NPM's inntog. Det er imidlertid nytt at man mener at konkurranse og egen nytte er grunnlaget for at effektiviteten skal øke (jfr. rational choice-teori).

Jeg mener at det er velferdseffekten som skal stå i fokus, og ikke den økonomiske bunnlinjen. Det er fundamentale forskjeller på økonomistyring i en «forretning» kontra offentlig forvaltning av velferdsgoder. Man bør finne andre løsninger enn ren markedstenkning. NPM's kritikere mener det er en myte at det offentlige har vært så mye mindre effektivt enn det private, og at effektivitetsjaget går utover kvaliteten på tjenestene (Rose, 2005). I læreboken «Økonomistyring i det offentlige» bekreftes også at studier har vist at konkurranseutsetting kan føre til reduserte kostnader, men at det finnes store variasjoner. Noen program har ikke gitt forventede effekter, og analyser har vist at mens produksjonskostnadene har blitt redusert, har transaksjonskostnadene økt (Busch et al., 2009). Fra forskerhold finner man mange ulike meninger og forskningsresultater på effektene av NPM, og det betyr at dette er komplisert å finne ut av. For å forklare effekter, bør offentlige oppdragsgivere være nøye med å utarbeide

økonomiske analyser av transaksjonskostnader, og inkludert i tallene ta med direkte eller indirekte kostnader som følge av konkurranseutsetting.

Etter at jeg har vært gjennom egen forskningsprosess, ser jeg at min forskning i stor grad vil støtte skepsisen til NPM. Med bakgrunn i funnene i egen empiri og med støtte av andres forskning, ser det ut til at konkurranseaspektet bl.a. går ut over ideelle aktører med dertil tilhørende samfunnseffekter. Jeg mener også at jeg ser konturer av at politisk og demokratisk styring blir svekket i møte med markedstenkning og stramme konkurranseregler, og at for mye makt blir overlatt til jurister og byråkrater.

9.2 Drøfting av konsekvenser

Med bakgrunn i problemstillingen finner jeg det hensiktsmessig å svare på forskningsspørsmålet ut fra en oppdeling av konsekvenser og muligheter. I nedenstående drøfting blir det mest fokus på ideelle, siden det er konsekvenser og muligheter for ideelle jeg søker å få frem. Jeg har også valgt å skrive mer ren tekst i dette kapitlet uten henvisning til andre, siden disse henvisningene finnes i dokumentet for øvrig.

9.2.1 Konsekvenser av konkurranseregler

Norge er forpliktet gjennom EØS-avtalen til å regulere offentlige anskaffelser over visse terskelverdier (dvs prioriterte tjenester, varer samt bygg- og anleggsarbeider). Dette er regulert gjennom norske lover og forskrifter. Lovverket både begrenser og gir rammer, og det samme gjør tolkning av lovverk og tolkning av tidligere dommer. Norge har som tidligere beskrevet, valgt en restriktiv linje også i våre nasjonale konkurranseregler. Det har kommet mye kritikk av at man ikke benytter det mulighetsrommet som ligger der, og at man har valgt å legge seg så tett opp til EU-direktivet også på de forhold som man styrer nasjonalt. Jfr. kritikken som er referert i forenklingsutvalgets mandat og bakgrunn for oppdraget.

Valg av strenge nasjonale regler, vår strenge tolkning av EØS konkurranseregler, samt en desentralisert ordning som gir stor valgfrihet for innkjøpere, har ført til at ideelle aktører i mange tilfeller har konkurrert med kommersielle leverandører, og tapt anbud. Jfr. informasjon om Oslo kommune.

I februar 2014 ble nye anskaffelsesdirektiver vedtatt i EU. Solbergregjeringen har gått ut med informasjon om at endringer i reglene betyr at «unntaket» om å reservere konkurranser kun for ideelle, ikke lenger kan videreføres etter 01.01.2016 (jfr. kapittel 5). Når situasjonen har

vært vanskelig for ideelle frem til nå, vil denne endringen etter min mening, gjøre situasjonen prekær.

9.2.2 Konsekvenser i form av nedleggelse og reduksjon av ideelles tilbud

Som følge av innhenting av grunnlagstall fra SSB, fremkommer i kap. 6.3 at det er på helse- og sosialfeltet de største reduksjonene har funnet sted for ideelle. Nedenfor vil fokus mest være på ideelle, og jeg trekker inn variablene som er brukt for å se på ideelles økonomiske utvikling i forhold til kommersielle og offentlig forvaltning. Jeg har også valgt å legge vekt på den økonomiske utviklingen over ti-år for å vise de større linjene i utviklingen. Her trekkes frem noen av tallene fra kapittel 6.3:

Helsefeltet:

- Bruttoprodukt i % av BNP viser over en lengre tidsperiode at ideelle har mistet andel fra 0,4% til 0,13% for perioden 1970-2010, men med en forsiktig økning igjen til 0,16% i 2012. Dette er en betraktelig nedgang totalt sett. I samme periode har offentlig og kommersiell virksomhet styrket sine andeler.
- Konsumvekst for ideelle viser lav konsumvekst fra 1980 og frem til i dag, med en nedgang på 30% fra 1990 til år 2000. Det offentliges konsumvekst er svært mye høyere.
- Tall for bruttoprodukt og %-andel i helsefeltet viser også en kraftig nedgang for ideelle fra en andel på 14,3% til 3,4% i perioden 1970-2012. Alle økonomiske variabler går i samme retning, og viser at ideelle i perioden 1970 til 2010 enten har hatt en nedgang eller lavere vekst enn kommersielle og offentlige.

Sosialfeltet:

- Bruttoprodukt i % av BNP viser at ideelle nesten har hatt en lik andel fra 1970 og frem til 2012. I 1970 hadde man en andel på 0,41% og denne vokste frem til 1990 hvor andelen viste 0,45%. Imidlertid gikk det nedover igjen og år 2000 hadde man en andel på 0,31% og i 2012 viser andelen 0,39%. Ideelle har ikke fulgt den positive utviklingen som det offentlige og kommersielle har hatt til tross for veksten ideelle har hatt i barnehagefeltet. Det betyr at deres andel på sosialfeltet totalt sett har sunket. De kommersielle har hatt den største veksten siden år 2000 og frem til nå.
- Konsumtallene for ideelle viser moderat vekst i 1970-1990, med en nedgang fra 1990-2000 på ca. 9%, men med en vekst fra år 2000 og frem til 2010. Dette kan ha med veksten i barnehagesektoren å gjøre. Den %-vise veksten i bruttoproduktet på sosialfeltet for

perioden 2000-2010, viser at offentlig og ideelle har hatt omtrent lik vekst, mens de kommersielles vekst har vært nesten dobbelt så høy.

Generell vurdering av vekst i årsverk:

Tallene viser tydelig at uten utdanningsfeltet, har reduksjonen i ideelles aktivitet slått ut mye på 2000-tallet samtidig med at konkurranseutsetting ble innført og etter hvert utvidet. Se grafer og omtaler i kapittel 6.3 og vedlagte grafiske oversikter.

Det er på helsefeltet at nedgangen i antall årsverk har vært størst for ideelle. På helsefeltet har ideelle hatt en reell nedgang fra 1970 og frem til 2010 på 36%, mens det offentlige økte med 213% og de kommersielle økte med 163%. I de senere år (2006-2012) har ideelle hatt en nullvekst, mens offentlige har økt med 10% og kommersielle har økt mest (21%).

På sosialfeltet vises i antall årsverk at ideelle har hatt en lav vekst (83%) for hele perioden 1970-2010. De har ikke fulgt veksten til verken det offentlige eller kommersielle som hadde høy vekst på henholdsvis 1462% og 600% for perioden 1970-2010. Det er sannsynligvis økningen i barnehageutbygging som er grunnen til at ideelle ikke har kommet enda dårligere ut. For perioden 2006 til 2012 har de kommersielle hatt økning på 42%, som er dobbelt så høy vekst som offentlige og ideelle (henholdsvis 22% og 21%). Man ser også en markant nedgang for ideelle innenfor helse- og sosialfeltet på 90-tallet. Dette sammenfaller i tid med nedbygging av institusjoner som følge av HVPU-reformen.

Derved er det kun på utdanningsfeltet som ideelle har hatt en god vekst, dvs en vekst på 500% for perioden 1970 til 2010, hvor offentlige og kommersielle hadde vekst på henholdsvis 127% og 20%. Imidlertid viser de senere årene (perioden 2006-2012) at dette bildet er i ferd med å snu, fordi ideelles vekst har vært på 20%, mens de kommersielles og offentliges vekst har vært på henholdsvis 18% og 12%.

I min samtale med direktør for Virke Ideell om nedleggelse og nedskjæringer blant ideelle virksomheter, opplyser hun at det bare i Oslo i løpet av 10-12 år har blitt redusert antall ideelle sykehjem fra 33 til 11. Direktøren sier at det er mest innenfor områdene barnevern, rus, psykiatri, rehabilitering og sykehjem at ideelle har tapt i anbudskonkurranser (jfr. pkt. 6.5).

Mine ovenfor nevnte funn stemmer godt overens med funn som andre forskere har gjort i fm at ideelle taper anbud og må redusere eller legge ned driften. Disse er det nærmere redegjort for i kap. 3, men her nevnes kort:

- I FAFO-rapport 2013:24 om konsekvenser av konkurranseutsetting som følge av nye private kommersielle tilbydere, viser tall fra 2011 at det siden år 2000 er nedlagt totalt 30 sykehjem drevet av ideelle. I samme rapport nevnes også at ideelle taper i konkurranser med kommersielle pga høyere lønns- og pensjonsvilkår, samt at ideelle har problemer med å komme inn på nye markeder hvor man konkurrerer om drift av kommunale sykehjem (Gautun et al., 2013)
- I rapporten «Halvveis til Soria Moria» skriver forsker at de ideelle har blitt en «blind flekk» i politikktutformingsprosessen, og at mange ideelle opplever at de ikke lenger har mulighet til å utvikle sterke sider eller selvstendighet, bl.a. fordi offentlig forvaltning overfører for mye risiko til ideelle i form av kortsiktige avtaler, at avtaler blir sagt opp m.v. Han nevner at det i barnevernssektoren har ført til reduksjon av antall kjøpte plasser og nedleggelse av tilbud (Sivesind, 2008).
- I rapporten «Kyrkja som velferdsaktør» finner man mange tall som bekrefter nedgang blant de diakonale institusjonene innenfor velferdsfeltet i løpet av perioden 1984-2008. En gjennomgang av Angells tabell nr. 1, presentert i kap. 3, viser en betydelig reduksjon av ideelle kirkelige aktører på alle områder. Pleie- og omsorgssektoren er hardest rammet. Innenfor pleie- og omsorgssektoren er antall institusjoner redusert med 59 virksomheter og antall heldøgns plasser er redusert med 2.300 plasser i perioden 1974-2008. I tillegg kommer reduksjon i virksomheter og antall plasser innenfor somatisk helsevern, psykisk helsevern, rusmiddelomsorg og barnevern. I perioden 1997-2008 vises at nedgangen stort sett har vært innenfor pleie- og omsorgssektoren, mens de øvrige områdene viser små nedganger eller liten økning, se Angells tabell nr. 1, side 32 i denne avhandlingen. Angell skriver at selv om hele sektoren på landsbasis har gått ned (bl.a. som følge av nedbygging av institusjoner på 90-tallet ifm HVPU-reformen), har stort sett institusjonsdiakonien blitt mer redusert enn sektoren som helhet (Angell, 2011).
- Rapporten «Et kontrollregime i endring» omhandler barnevernet, og den viser en reduksjon på 33% av de private institusjonene, mens de statlige plassene økte. Dette var i forhold til sammenlikning fra 2004 til 2007. De sier at det var en villet målsetting å redusere private plasser og antall institusjoner (Nordstoga & Støkken, 2008).
- I rapporten «Fra folkebevegelse til filantropi» finner man en oversikt over frivillig sektors tilstand i 2010 sammenliknet med perioden fra 1997. Deres tall viser at ideell sektor taper terreng sett i forhold til den generelle veksten på velferdsfeltet (Wollebæk & Sivesind, 2010)

9.2.3 Konsekvenser relatert til pensjons-, lønns- og arbeidsvilkår

Andres forskning er ikke entydig når det gjelder konsekvenser relatert til pensjons-, lønns- og arbeidsvilkår. Imidlertid antydes at det kan være konsekvenser knyttet til særlig lønns- og arbeidsvilkår (Gautun et al., 2013). LO v/Thonstad har utarbeidet en rapport som viser at det er rimelig å anta at forskjeller mellom kommunal drift i forhold til kommersielle, utgjør ca. 20% lavere lønns- og pensjonskostnader til ufaglært arbeidskraft i de kommersielle virksomhetene (Thonstad, 2013). I annet FAFO-notat 2011:14 viser man imidlertid at man kun har sett mindre konsekvenser som berører lønns- og arbeidsforhold innenfor pleie- og omsorgsområdet (Hermansen, 2011).

Sammenliknet med hva jeg har funnet ut om pensjonsforhold, er de offentlige (og ideelles) pensjonsordningene klart dyrere. Det finnes sikkert private bedrifter som investerer i gode pensjonsordninger, men disse er ikke forpliktet til dyre ordninger gjennom tariffavtalen på samme måte som ideelle (via Virke). Ideelles pensjonsordning har bakgrunn i tidligere pålegg fra offentlige samarbeidspartnere. Det er de ideelles høye pensjonskostnader og fremtidige forpliktelser som er hovedutfordringen i kostnadsnivået, se pkt. 6.7 i avhandlingen.

I tillegg omhandler nevnte LO-rapport tall som viser at ansatte taper på konkurranseutsetting, at samfunnet får minskede skatteinntekter når lønninger reduseres eller når kommersielle selskaper er registrert i skatteparadis. I tillegg kommer kostnader ved transaksjons-, omstillings- og oppfølgingskostnader, jfr. LO samfunnsdokumentasjon 1/13:Konkurranseutsetting – Norge i nordisk sammenheng (Thonstad, 2013).

9.2.4 Konsekvenser av de «kommersielles fremmarsj»

I notatet «Konkurranseutsatte sykehjem i Norge (rapport 1:2012) har Linn Herning (For Velferdsstaten) undersøkt historikken ifm anbud og konkurranseutsetting av sykehjem i Norge i perioden 1997-2012. De fant at kommersielle dominerer og vinner de fleste anbudsrunderne, og at ideelle taper i anbudskonkurranser og kun har vunnet én av totalt 47 anbudsrunder. Det blir stadig større og færre aktører på markedet, og det vises bl.a. ved at i 33 av 38 inngåtte kontrakter med kommersielle, har det i kontraktperioden blitt gjennomført salg av selskap eller omstruktureringer. Dette har ført til at eierskapet stadig blir konsentrert på færre og finansielle aktører. «For velferdsstaten» er overrasket og bekymret over hvor fort utviklingen har gått ved at store kommersielle overtar en stadig større del av markedet, og at de tar over for ideelle aktører (Herning, 2012).

Fafo-rapport 2013:24 omhandler konsekvenser av konkurranseutsetting. I denne rapporten fremgår at kommersielle vinner anbud fordi de lover tilsvarende eller bedre kvalitet og lavere kostnader. De sier at kommuner sparer kostnader, men at det ikke finnes forskning som viser hele det økonomiske bildet. De mener at utgifter til transaksjonskostnader⁷⁵ vanligvis ikke er med og at slike kalkulasjoner kun gjøres i begrenset grad (Gautun et al., 2013).

Se også min beskrivelse av Oslo kommune som opplever at ideelle i langt mindre grad er på banen ifm anbudsinnlevering. Min antakelse er at det er som følge av at Oslo i stor grad har gjennomført konkurranser hvor kommersielle og ideelle har vært likestilt (se pkt. 6.4).

9.2.5 Konsekvenser ifm ideelles rolle

I kap. 6.2 har jeg beskrevet ideelles rolle. En rekke steder omtales ideelles viktige rolle i samfunnet. Nåværende fokus på marked og konkurranseutsetting med høyt fokus på pris, målbare mål og hva man skal levere, medfører økt risiko for at innovasjonstenkning, kreativitet og muligheten til å gjøre ting annerledes, reduseres. En redusert ideell sektor kan føre til at rollen ikke blir ivaretatt like samfunnstjenlig.

Det offentlige og ideelle har forskjellige styrker og svakheter, og Sivesind viser til Grønberg 1987 og Salamon 1987 sine arbeider ifm at den frivillige sektoren og den offentlige har ulike kvaliteter som utfyller hverandre. Det offentlige har problemer med å takle heterogenitet, mens den frivillige sektoren har begrensede muligheter til å generere ressurser og vokse. Han mener at ideell og offentlig sektor utfyller hverandre og bør samarbeide mer (Sivesind, 2008).

9.2.6 Konsekvenser ved norske politikeres holdninger til konkurranseutsetting

Politikeres holdninger, meninger og partiprogram er essensielt med tanke på hvilken retning Norge tar ifm konkurranseutsetting og markedstenkning fremover. I Fafo-rapport 2013:30 blir norske kommunepolitikeres holdninger til konkurranseutsetting undersøkt. Disse forskerne har kommet frem til at holdningene er ideologisk preget og følger høyre- og venstreaksen i politikken. De mener at venstresiden vektlegger mer de ansattes vilkår når de skal velge tilbyder, mens høyresiden er mest opptatt av hvem som kan levere det rimeligste anbudet og økonomien i tilbudet. Høyre og FrP mener at de har like god kontroll uavhengig av om det er en offentlig eller privat tjenesteutøver (Alsos et al., 2013).

⁷⁵ Ressurser til planlegging, gjennomføring og etterarbeid ifm anbudskonkurranser, det offentliges ressurser til å utarbeide egne tilbud, oppfølging av leverandører m.v.

I rapporten «Halvveis til Soria Moria» skriver Sivesind at Høyre og FrP ønsker å redusere det offentlige tilbud på velferdstjenestene, og at de ideelle og kommersielle skal konkurrere på lik linje om å utføre de offentlige tjenestene. De øvrige partiene er mer skeptiske til dette, og SV og AP er de sterkeste forsvarerne av det offentlige velferdstilbudet (Sivesind, 2008).

Rapport utgitt av LO om konkurranseutsetting viser at det meste av konkurranseutsetting av helse- og sosialtjenester foregår i byer med politisk flertall til høyre (Thonstad, 2013)

I kapittel 7 fremkommer mine analyser av regjeringsplattformer og partiprogram, og disse følger i store trekk noe av det som er nevnt fra andre forskere. I tillegg vises av KrF's partiprogram at de er en forkjemper for ideelle organisasjoner. Imidlertid fremgår også i enkeltsaker at andre politikere (fra Høyre og FrP) innimellom snakker ideelles sak, samt at AP, SV og SP har markert at de vil kjempe for ideell sektor i mye større grad enn for eksempel Høyre og FrP gjør i sine partiprogram eller i sin regjeringsplattform. Jeg tror det er mye politisk vilje og engasjement i enkeltsaker, men det ser ut til at det skorter på handling og mot når man blir møtt av jurister og byråkrater som viser til konkurransereglene. Den norske tolkningen av konkurransereglene samt våre egne valg ved å legge de nasjonale konkurransereglene tett opp til EU-direktivet, er sannsynligvis en del av problemet. Det er i avhandlingen diskutert at juridiske rammer, samt forskjellige (og muligens snevre) fortolkninger kan virke lammende på politikere.

Med ny regjering og ny konstellasjon i Stortinget, kan det se ut til at dagens strenge godkjenning for å bli privatskole, sannsynligvis blir myknet opp. Det er sannsynlig at kommersielle aktører i større grad slipper til, og at det ligger an til mer konkurranse om elever. Dette kan føre til at ideelle taper terreng på det eneste feltet som de hittil har hatt økning (jfr. kap. 6.3). I regjeringsplattformen står det at friskolene ikke skal kunne betale ut utbytte til eierne. Som tidligere forklart er det flere muligheter for private eiere til å ta ut fortjeneste.

Med ny politikk som har større tro på konkurranse i velferdsfeltet og likebehandling av kommersielle og ideelle, kan det bety større grad av konkurranseutsetting av offentlige tjenester og en større andel kommersielle på banen. Det er grunn til å merke seg at barne-, likestillings- og inkluderingsminister Solveig Horne (FrP) svarte at det er sannsynlig at det blir en likebehandling av ideelle og kommersielle (svar på Kjersti Toppes skriftlige spørsmål i Stortinget). Dette står i kontrast til Per Arne Olsens (FrP) uttalelse på Virkes lederkonferanse om at ideelle skulle få bedre kår under ny regjering.

Den nye regjeringen har i februar 2014 gått ut med at «unntaksordningen» med å reservere konkurranser for ideelle, må bortfalle av juridiske grunner. Jfr. orientering i kapittel 5. Dette kan få store følger for ideelle organisasjoner. Den nye regjeringen har fremstått uklar og sprikende når det gjelder å ta standpunkt til ideelles rolle og fremtid i forhold til kommersielle drivkrefter. Jeg tror at det i tiden fremover vil bli utøvd et svært høyt trykk på regjeringen for å finne nye løsninger for ideell sektor, og de kommer til å bli nødt til å «heise flagg» om eget ståsted. Denne regjeringens politikk kan føre til en fortrenkning av ideelle, en mindre offentlig sektor, større kommersialisering og store samfunnsmessige endringer.

9.2.7 Konsekvenser ved korte avtaler og overføring av risiko

I pkt. 6.8 i avhandlingen er det nærmere beskrevet forhold rundt risiko. Kort fortalt dreier det seg om konsekvenser som følge av at konkurranseutsetting dreier fokus over på pris og innsparring. Offentlige oppdragsgivere står i posisjon til å overføre risiko til tjenesteleverandører enten i form av kortsiktige avtaler, bruk av rammeavtaler som gir mulighet for vekslende kjøp av tjenester, og pressing på pris. For en ideell aktør som ikke har høy finansiell kapital i ryggen, må man enten øke prisen eller sørge for å få lavere personalkostnader. Øker man prisen er det sannsynlig at man taper i konkurranse med kommersielle leverandører. En fare ved pressing av pris er at man ikke lenger har råd til å drive kompetanseutvikling og innovasjon. Når kommuner velger å ikke ta hensyn til pensjonskostnader i anbudsrunder, er dette også en form for risikooverføring på leverandør, og i særlig grad på ideelle leverandører som har høye nåværende og fremtidige pensjonskostnader. Det er differerende praksis i det offentlige når det gjelder bruk av forskjellige former for avtaler. En rammeavtale på 4 år gir forutsigbarhet for kjøper, men stor risiko og liten forutsigbarhet for tjenesteyter.

9.3 Drøfting av mulighetsrom

9.3.1 Mulighetsrom i konkurransereglene:

Mulighetsrom i anskaffelses- og støtteregele: I en artikkel fra Virke som refererer fra møte i Brussel i april 2013 hvor de drøftet ideell sektor, fremkommer at medlemslandene i EØS har et betydelig handlingsrom innenfor både anbuds- og støtteregele. Så lenge man holder seg innenfor krav om transparens og etterprøvbarhet, så kan den enkelte medlemsstat relativt fritt velge tjenester og aktører som man ønsker å inngå avtaler med (Hovedorganisasjonen Virke, 2013d). Her tror jeg de omtaler helse- og sosialtjenestene og de uprioriterte tjenestene.

Det må imidlertid utredes nye mulighetsrom som følge av de nye anskaffelsesdirektivene fra EU, som ble vedtatt i februar 2014. Det haster med å utrede konsekvenser og se på nye muligheter for å erstatte ideelles «unntaksordning».

Når det gjelder statsstøttereglene, så er disse nærmere beskrevet i kap. 5.3. Her finnes flere muligheter for det offentlige til å gi investeringsstøtte og driftsstøtte, jfr. spesielt tjenester av allmenn økonomisk betydning, og nye muligheter for helse- og sosialtjenester.

Unntak for offentlige undervisningssystemer og velferdstjenester som involverer offentlig maktutøvelse:

Deler av Helles forskning er presentert i avhandlingens kap. 3. Det fremkommer at konkurranse- og støttereglene ikke blir brukt på offentlige undervisningssystemer, samt at unntakene også gjelder velferdstjenester som involverer en offentlig maktutøvelse. Eks.vis barnevern, tvunget psykisk helsevern og tvungen rusomsorg (Helle, 2013). På Doffin finner man en tolkning av Helles arbeider som går ut på at de har forstått unntakene slik at myndighetene derved står fritt til å bestemme om de vil bruke konkurranseprosedyrer når de gir private aktører oppdrag, og at de står fritt til å finansiere de private tjenestetilbudene (Doffin, 2013). Denne tolkningen har jeg imidlertid ikke fått verifisert av Helle. I boken til Helle nevner hun også en mulighet for unntak for helsetjenester innenfor offentlig helsesystem (finansiert over offentlige budsjetter). Det er for tidlig å konkludere med denne rettsoppfatningen, men hun mener at man allikevel kan regne med at Kommisjonen ikke vil håndheve statsstøtteregelverket overfor sykehustjenester som er organisert i det offentlige (Helle, 2013).

Mulighet forbeholdt ideelle: En mulighet som foreløpig ligger der, finner man i forskriftens del I, jfr. § 2-1 (3), hvor oppdragsgivere kan velge om de kun vil forbeholde anskaffelsen for ideelle organisasjoner innenfor helse- og sosialområdet. Denne muligheten forsvinner sannsynligvis innen den 01.01.2016, jfr. kapittel 5.

Forenkling av nasjonalt regelverk: Forenklingsutvalgets arbeid representerer en mulighet til å endre våre nasjonale konkurranseregler (jfr. info i pkt. 5.2.1, B). Slik jeg har forstått det blir vårt nasjonale mulighetsrom mer begrenset hvis de nylig reviderte anskaffelsesdirektivene i EU blir innført i Norge. De tidligere uprioriterte tjenestene som vi hadde stor nasjonal styring over, blir nå underlagt EU-direktivet, og vi har sannsynligvis ikke juridisk handlingsrom til å videreføre eller utvide «unntaksordningen» for ideelle.

9.3.2 Mulighetsrom - lengden på kontrakter, kontraktstyper m.v.

Lengden på kontrakter og bruk av forskjellige typer avtaler, er beskrevet i pkt. 5.2.4., C). Det er gode muligheter for å velge avtaler av lengre varighet. Etter min mening er ikke rammeavtaler med fire års varighet egnet til å ivareta ideelles behov for langsiktighet og forutsigbarhet for drift og investeringer. Derfor vil andre avtaleformer - som eksempelvis løpende tidsube-

grensede avtaler med oppsigelsestid eller tidsbegrensede avtaler av lengre varighet - være bedre egnet for ideelle tjenesteleverandører med tanke på risiko og lav egenkapital.

Den nye regjeringen har også varslet at de vil arbeide med å avklare handlingsrommet for å «inngå langvarige og løpende avtaler» (Mæland, 2014).

I rapport om offentlige innkjøp av helse- og sosialtjenester fra ideelle aktører, kommer Agenda Kaupang med forslag til alternative løsninger som det offentlige kan benytte. De bruker eksempler fra Stavanger og Oslo kommuner som motsatser ifm konkurranseutsetting. De beskriver at «Oslo har valgt å lage konkurranser om de fleste innkjøp av pleietjenester. Ideelle aktører sidestilles med private i disse konkurransene. Det er konkurranse på pris og kvalitet» (Agenda Kaupang, 2011, p. 8). De fremhever Stavanger som en kommune med gode løsninger, hvor de hadde valgt å unnta de ideelle sykehjemmene fra anbudskonkurranse og gjennomførte i stedet parallelle forhandlinger med alle leverandører. Alle ideelle leverandører hadde fått fornyet kontrakt. Agenda Kaupang beskriver positive forhold rundt kontraktlengde, forhandlingsmodell og like vilkår for ideelle i Stavanger. De mener at ideelle og kommunale kostnadsnivåer bør være ganske like (jfr. lønns- og pensjonskostnader), og de anbefaler at konkurranse i stedet kun burde vært konsentrert om kvalitet (Agenda Kaupang, 2011).

9.3.3 Mulighetsrom samarbeidsavtalen

I kap. 6.6. har jeg presentert samarbeidsavtalen inngått mellom Stoltenberg-regjeringen og ideelle interesseorganisasjoner innenfor helse- og sosialfeltet. Her har jeg også drøftet og analysert mulighetsrommet som ligger i nåværende avtale. Det er i gjeldende samarbeidsavtale satt lys på mange viktige forhold som kan sikre ideelle en bedre hverdag, bl.a. forutsigbare rammer og langsiktighet, at ideelle ikke bare er et supplement, men en viktig strategisk samarbeidspartner m.v. Avtalen omfatter kun helse- og sosialfeltet. Når avtalen skal reforhandles med ny regjering, anbefaler jeg at avtalen bør omfatte hele velferdsfeltet, slik at også utdanning kommer med i avtalen. Avtalen er imidlertid svært overordnet og også vag på noen punkter, bl.a. i pensjonsspørsmålet. Det er avtalt med forrige regjering en oppfølging av pensjonsspørsmålet spesielt.

Som følge av ny situasjon i februar 2014 har regjeringen vurdert at «unntaksordningen» om å reservere konkurranser kun for ideelle, må bortfalle. Dette har i høy grad aktualisert at samarbeidsavtalen må reforhandles snarest. Avklaring av pensjonsspørsmålet blir særs viktig hvis ideelle og kommersielle for fremtiden må konkurrere på like vilkår.

Se også mine forslag i pkt. 9.3.6 (utvidet egenregi) som også omfatter ny samarbeidsavtale.

9.3.4 Mulighetsrom og politikere

Den nye regjeringen har i skrivende stund kun vært i drift i ca. ½ år, og det er tidlig å si hvordan deres politikk blir i praksis. I regjeringsplattform og partiprogram finner man lite om ideelle, men mye om frivillighetsarbeid og de private. Jeg har skrevet om konsekvenser i punkt 9.2.6 ovenfor. På Virkes lederkonferanse i april 2013 fremkom flere positive forhold fra alle partier som var representert (jfr. pkt. 7.4.1). Ser man på enkeltsaker finner man eksempler på at også Høyre- og FrP-politikere har kjempet for ideelle organisasjoner, og de er generelt sett for private virksomheter. (jfr. pkt. 7.4.2).

Stortingssammensetningen er viktig for hvilke saker man kan få igjennom. Nåværende regjering er avhengig av flere partier for å få flertall for sine saker, og her kommer KrF inn som en viktig støttespiller for ideelle, jfr. deres partiprogram og uttalelser i media. Det er også sannsynlig at AP, SP og SV kan bli viktige støttespillere. Politisk støtte og handlingskraft vil ideelle i høyeste grad ha behov for i kommende tid.

9.3.5 Mulighetsrom innkjøpsfag kontra juridisk fag

Det stilles spørsmål ved om de offentlige anskaffelsene har blitt et juridisk fag i stedet for et innkjøpsfag. Det fremgår av skrivet om mandat for forenklingsutvalget, at det er meldt at det i en rekke saker har blitt for mye fokus på prosessjuridiske forhold i stedet for det gode innkjøp. Advokat fra Virke sier i infomøte med Stiftelsen Signo den 07.05.2013, at det har blitt et problem at offentlige oppdragsgivere får for stort fokus på regelverksetterlevelse i stedet for det gode innkjøp, og man blir redd for å bruke handlingsrommet fordi dette har blitt så juriststyrt. I mitt arbeid med avhandlingen har jeg også fått erfare hvor komplisert regelverket er, og hvor mye av denne avhandlingen som må omhandle juridiske forhold for å få belyst problemstillingen skikkelig.

I artikkel på Virkes hjemmesider, publisert 10.03.2013, står det at forsker Roar Jacobsen fra Norges Handelshøyskole presenterte sine forskningsresultater. Her fremkom at det er behov “nye samarbeidsformer og bedre bestillerkompetanse i offentlige anskaffelser” (Hovedorganisasjonen Virke, 2013b). Jacobsen har analysert over 300 ulike kontrakter i Norge, Sverige og Danmark, og forskeren mener at for mye fokus på riktig kontraktsdesign og frykten for å gjøre feil, vil være et betydelig innovasjonshinder.

Det ligger derfor et mulighetsrom i forenklingsutvalgets arbeid. Forenklete og klargjørende samt mindre tidkrevende nasjonale konkurranseprosedyrer, kan bety at jussens betydning kan dempes og det anskaffelsesfaglige styrkes.

9.3.6 Mulighetsrom og utvidet egenregi

Jeg har i kapittel 8 presentert «læren om egenregi» og begrepet «utvidet egenregi». Noe av bakgrunnen har vært å se etter andre muligheter for å sikre at velferdstjenestene i Norge ikke blir værende med kun et kommersielt og offentlig tilbud. Derfor har jeg undersøkt mulighetene for å innlemme ideelle organisasjoner i dette begrepet.

I mange settinger tenker man at det kun finnes to sektorer i Norge - privat eller offentlig sektor. De ideelle faller på mange måter mellom to stoler, fordi man verken er offentlig eller har et kommersielt fokus. Jeg foreslår en deling mellom «ikke-kommersielle aktører» og «kommersielle aktører», hvor både de offentlige og ideelle nonprofit virksomhetene sammen hører til i gruppen «ikke-kommersielle aktører». Denne delingen har utspring i tanker om at ideelle og offentlige virksomheter har flere felles verdsett og målsettinger. Ideelle har i svært mange år samarbeidet godt med det offentlige, og fungerer som en forlenget, men komplementær offentlig arm.

I den norske tolkningen av utvidet egenregi har man en forståelse av at begrepet kun omfatter samarbeid mellom offentlige instanser (vertikalt eller horisontalt samarbeid). I den danske fortolkningen har man en annen forståelse, jfr. kap. 8. I Danmark betraktes ideelle organisasjoner i flere tilfeller som en del av det offentlige tilbudet og som en del av «in house-ordningen». De mener at kontrollaspektet kan ivaretas på andre måter selv om organisasjonen er privateid.

Hvis danskene - som medlemmer av EU - tolker det på denne måten, skulle man tro det er mulig for Norge å revurdere egen fortolkning i form av å lete etter nye muligheter. Ifølge veilederen for OA er *læren om egenregi* kun domstolskapt via de forskjellige dommene i egenregi-sakene (Fornyings-, 2013b), og det betyr at unntaket fremdeles er under utvikling, og kan påvirkes. Hadde man fått til en løsning hvor ideelle innlemmes i begrepet utvidet egenregi, hadde man sluppet å forholde seg til konkurransereglene. Imidlertid gir direktøren for Selveje Danmark uttrykk for at den offentlige kontrollen er så sterk og detaljert at de «selveide» mener de mister styring over egen virksomhet og bortfall av egen identitet.

Innlemmer man ideelle i et utvidet egenregibegrep, vil man sikre at ideelle tjenestetilbud vil opprettholdes, og man vil oppnå en langsiktighet og trygghet for driften. Imidlertid må man sikre at den faglige egenarten kan bestå, og at det finnes midler til innovasjon. Det er også viktig at man har en viss grad av selvråderett og at man finner gode rapporteringsordninger og tilsynsordninger. Det er vel heller ikke noe i veien for at det offentlige godkjenner vedtektene (slik de gjør når man skal godkjennes som privatskole), at bevilgende myndighet er representert i styret i den ideelle virksomheten, og at tildeling og økonomisk ramme godkjennes av tildelende offentlig myndighet. Noe av prisen for økonomisk trygghet og forutsigbarhet for tjenestetilbud og arbeidsplasser, er en tettere styring. Imidlertid er man ikke tjent med en byråkratisk detaljstyring.

Sammenlikner man ovennevnte forslag med en ideell virksomhet som har vunnet en anbudsrunde, så har den ideelle i et slikt tilfelle beholdt sin selvråderett. Allikevel kan det offentlige komme på tilsyn, og man må forholde seg til flere kontroll- og rapporteringstiltak. Man har trygghet for driften i det antall år man har fått kontrakt for.

I samarbeidsavtalen inngått for de ideelle, har interesseorganisasjonene vært opptatt av selvråderetten. Pkt. 4 d) i avtalen omhandler prinsippet om uavhengighet og selvstendighet (Regjeringen, 2012). Man ser det som viktig å beholde og anerkjenne ideell sektors egenart og uavhengighet, og selvstendighet ift uavhengige fagmiljøer samt at man anerkjenner at ideell sektor har en viktig rolle som et korrektiv og alternativ til de offentlige institusjonene.

Jeg forstår viktigheten av å beholde egenarten og den faglige selvstendigheten, og dette tror jeg kan være mulig selv om man blir en «del av det offentlige tilbudet». Rollen som et korrektiv til de offentlige institusjonene kan ivaretas gjennom de rene interesseorganisasjonene. Jeg tror også at man som en privat tett samarbeidspartner til det offentlige, vil ha en kortere vei via de offentlige styringslinjene. Som privat virksomhet vil man fortsatt ha en mulighet til å bruke andre påvirkningskanaler. Av egen erfaring ser jeg at vi som privat, ideell virksomhet med tett tilknytning til staten, har svært gode muligheter for både dialog med Utdanningsdirektoratet og Kunnskapsdepartementet. Vi har hatt mange positive erfaringer med at våre meninger har blitt hørt. Har ideelle egentlig så mye å tape på en utvidet egenregiordning sett i forhold til dagens markeds- og konkurransetenkning?

Er det en sammenheng?

Legg merke til fra Sivesinds forskning (Halvveis til Soria Moria) at Sverige har den laveste andelen av nonprofit-tjenester av de nordiske landene (4%). Danmark har derimot den høyeste

te andelen (13%), og dette mener Sivesind har bakgrunn i at de selveide institusjonene og friskolene leverer en stor andel av velferdstjenestene. Norge har kun 6% andel. Det nevnes også at europeiske velferdspartnerskapsland som Frankrike, Portugal og Italia har mye høyere andel (mellom 16-20% andel), jfr. tabell 3, (Sivesind, 2008, p. 21).

Sveriges andel kobler jeg opp mot opplysningene som fremkom i Thonstads rapport om at Sverige har drevet mye med konkurranseutsetting av offentlige velferdstjenester, og at den svenske regjeringen stimulerer til økt konkurranseutsetting (Thonstad, 2013). Jeg stiller derfor spørsmål ved om utstrakt konkurranseutsetting kan være grunnen til den lave andelen av nonprofit-tjenester i Sverige? Thonstad opplyser også at den forrige regjeringen i Danmark (borgerlig regjering) stilte et økt krav til konkurranseutsetting i kommunene, men etter regjeringsskiftet ble de definerte målsettingene for konkurranseutsetting fjernet (Thonstad, 2013).

9.3.7 Mulighetsrom ideelles rolle

Jeg har reflektert over at bransjedirektøren i Selveje Danmark sier at løsningen med tett styring (egenregi-tankegangen) fører til en forringelse av ideelles egenart. Legg også merke til at det blir hevdet fra norsk hold at en motsatt løsning med konkurranseutsetting på markedsprinsipper, også fører til samme resultat! Begge løsninger kan føre til en reduksjon av ideelles egenart og rolle. Dette viser klart at ideelle faller mellom to stoler, fordi man ikke fungerer som en kommersiell aktør og heller ikke som en byråkratisk aktør. Ideelle ivaretar et ideologisk og innovativt tillegg som ikke ivaretas til fulle av andre, og dette er etter min mening en rolle som samfunnet trenger.

I pkt. 9.3.6 er det drøftet muligheter ved å innlemme ideelle i et utvidet egenregibegrep, men samtidig løftet at det er viktig å ivareta ideelles viktige samfunnsrolle uten å bli redusert til en homogen «underavdeling» av det offentlige. Jeg tror det er mulig å få til dette, både ved en forenkling og oppmykning av våre nasjonale konkurranseregler samt ved å utrede hvordan man løser disse forholdene i andre EU-land.

10. OPPSUMMERING – ANBEFALINGER

I dette avsluttende kapittelet trekker jeg inn hypotesene som er utledet fra problemstillingen, for å se om det er grunnlag for å hevde at hypotesene er understøttet eller om de må forkastes. Nedenfor følger drøfting, konklusjoner og anbefalinger koblet på den enkelte hypotese:

10.1 Hypotese A:

Aktiviteten i ideell sektor reduseres som følge av at det offentlige konkurranseutsetter velferdstjenester.

I kapittel 6 fremkommer tall som viser en betydelig reduksjon av ideell aktivitet innenfor helse- og sosialfeltet. Imidlertid fremkommer en økning av ideell aktivitet innenfor utdanningsfeltet. Økningen ideelle har hatt innenfor utdanning skyldes sannsynligvis nedlegging av offentlige grendeskoler og opprettelsen av flere privatskoler.

Ideelle har i dagens Norge en meget beskjeden andel innenfor velferdsfeltet, og hvis man tenker at ideelle aktører fortsatt er viktige, haster det med å snu trenden. Ut fra dokumentasjon og analyser som er foretatt i denne avhandlingen, mener jeg det er grunnlag for å hevde at det går i retning av at kommersielle organisasjoner utkonkurrerer ideelle, og overtar helse- og sosialtjenestene. Det offentlige har også styrket sin posisjon betydelig.

Jeg anbefaler at ny regjering aktivt tar stilling til denne utviklingen. Det haster med å forhandle samarbeidsavtalen mellom regjering og ideelles interesseorganisasjoner, og det haster med å korrigere konkurranselovgivningen og praksisen i Norge, hvis man ønsker å ha de ideelle som betydelige aktører i fremtiden. Det fremgår i denne avhandlingen at høye pensjonskostnader er et hovedproblem for at ideelle taper i anbudskonkurranser. Et annet problem er risikooverføring fra det offentlige over på ideelle aktører i form av korte avtaler og uforutsigbare betingelser.

Med bakgrunn i egne og andre forskeres funn, mener jeg å kunne hevde at hypotesen er betraktelig styrket når det gjelder ideelle organisasjoner innenfor helse- og sosial, og betraktelig svekket når det gjelder utdanning. På utdanningsfeltet vil jeg imidlertid ikke direkte forkaste hypotesen, fordi jeg mener at ny regjeringens varslede politikk med lemping på privatskolegodkjenningen, kan føre til høyere konkurranse på privatskolefeltet. Kommersielle kommer mer på banen, og de samme problemene vil kunne melde seg som på helse- og sosialfeltet. Etter min mening bør samarbeidsavtalen utvides, slik at den omfatter alle ideelle organisasjoner som jobber innenfor velferdsfeltet, slik at også utdanning kommer med i avtalen.

Fire antatte hovedfaktorer for at ideelle kommer dårligere ut i anbudskonkurranser:

- 1) Høyere pensjonskostnader (kostbar pensjonsordning, ansatte med lang opptjeningstid og høye fremtidige kostnader)
- 2) Høyere lønnsnivå, jfr. tariffavtaler som er «offentlige like»
- 3) Høyere utdanning og høyere ansiennitet på medarbeiderne (folk blir i ideelle virksomheter lenge). Dette er en antakelse fra min side.
- 4) Mange ideelle har ikke økonomiske buffere til å tåle risikooverføring eller «prisrig».

10.2 Hypotese B:

Norske myndigheter benytter ikke det juridiske mulighetsrommet i EØS-reglene godt nok i forhold til ideelle organisasjoner.

I kapittel 5 finner man beskrivelse av mulighetsrom i aktuelle konkurranseregler. Dagens konkurranseregler er svært komplekse. Gjennom studier av konkurransereglene, samtale med forskjellige jurister og studier av artikler, mener jeg å ha belyst at norske myndigheter ikke har benyttet det juridiske mulighetsrommet i EØS-reglene godt nok relatert til ideelle organisasjoner. Norge har valgt å legge seg på en streng tolkning av konkurransereglene, og selv der hvor de nasjonale reglene kunne vært enklere, har man valgt å legge seg tett opp til EU's anskaffelsesdirektiver. En desentralisert anskaffelsesmodell medfører at den enkelte offentlige oppdragsgiver har valgfrihet om å benytte «unntaket» for ideelle i FOA. Dette har betydd svært forskjellig praksis. Jeg mener at hypotesen ut fra dette er understøttet.

I visshet om at det er mye jeg ikke har kjennskap til innenfor dette fagfeltet, drister jeg meg allikevel til å komme med noen anbefalinger ut fra kunnskapen jeg har tilegnet meg underveis mens jeg har jobbet med avhandlingen.

Forsøk på noen anbefalinger:

- Våre nasjonale konkurranseregler bør omarbeides slik at de kun forholder seg til minimumskravene som vi er bundet av via EØS-avtalen. Det betyr et «minimumsregelverk» som likner på danskenes nasjonale konkurranseregler.
- Det avklares hvilket juridisk mulighetsrom som ligger i at helse-, sosial- og utdanningstjenester nå blir lagt inn under EU-direktivet. Det kan utarbeides en mal for «best practice» inkludert i ny veileder i tilknytning til anskaffelse av disse tjenestene.
- Det arbeides politisk med avklaring av hvordan Norge skal forholde seg til de nye anskaffelsesdirektivene fra EU i forhold til hvilke problemer det skaper for ivaretagelse av ideell

sektor. Se forslag fremmet under pkt. 7.5 om det politiske mulighetsrommet knyttet til reservasjonsrett o.l.

- Det ser ut til at ideelles andel av velferdsfeltet er mye høyere i mange andre EU-land. En av grunnene er naturligvis at den nordiske velferdsmodellen består av en stor offentlig sektor med hovedansvar for velferdstjenestene. Det er også mulig at ideelles kostnader knyttet til pensjonsordning er unikt i Norge. Med bakgrunn i at danskene også har en liknende velferdsmodell som oss, anbefaler jeg en grundig utredning av samarbeidsavtaler i andre EU-land mellom det offentlige og ideelle, samt hvordan andre land i praksis håndterer konkurranseutsetting av kommersielle og ideelle.
- Bruk av rammeavtaler og årlige ytelsesavtaler for tjenestekjøp av ideelle bør unngås, og erstattes med tidsbegrensede, løpende avtaler med oppsigelsestid eller langvarige tidsbegrensede avtaler. Leverandørs forutsigbarhet for driften må ivaretas i større grad.
- De nasjonale innkjøpsreglene må bli enklere og mindre ressurskrevende. Jussens rolle dempes hvis reglene blir enklere å forstå. Det innkjøpsfaglige må kompetansemessig styrkes, og samfunnsbehovet og de offentlige verdiene revurderes og tydeliggjøres. Anbudsordningen bør revurderes med tanke på kriterier (bl.a. vektning av pris kontra kvalitet).
- Det er igangsatt et arbeid med å utrede gråsonen i støttereglene, jfr. grensen mellom økonomisk og ikke-økonomisk aktivitet. Ideelle aktører som yter velferdstjenester på non-profit-basis bør vurderes definert som ikke-økonomisk aktivitet eller som tjeneste av allmenn økonomisk betydning, jfr. art. 59.2.
- Det arbeides videre med utredning av juridiske muligheter rundt å innlemme ideelle organisasjoner i begrepet «utvidet egenregi», se hypotese C nedenfor.

10.3 Hypotese C:

Utvidelse av den norske tolkningen av egenregibegrepet til å omfatte ideelle organisasjoner, vil gi rom for større aktivitet i ideell sektor.

Ideelles interesseorganisasjoner i Norge uttaler at ideelle mister sin egenart som følge av konkurranseutsetting. Dette kan skyldes et smalt fokus på pris, målbare mål og effektivitet, og at alle skal inn i «samme form». Denne avhandlingen har styrket hypotesen om at ideelle taper terreng og ikke følger økonomisk utvikling i likhet med offentlig og kommersiell virksomhet innenfor helse- og sosialområdet.

For å se på om det fantes andre løsninger, mener jeg å ha funnet at man i Danmark tolker «in-

house»-reglene annerledes. Her ligger det en mulighet for at det offentlige kan innlemme ideelle som en del av det offentlige tjenestetilbudet. I denne løsningen ligger det også fallgruver, som er beskrevet fra Selveje Danmark. På samme måte som man i «konkurranseutsettingsmodellen» sier at ideelle taper egenart, risikerer man også i «egenregimodellen» at ideelle taper sin egenart. Man risikerer derved i begge modeller at den viktige rollen som ideelle har hatt i svært mange år kan forvitres i offentlig byråkrati og stram styring. Blir man kun et «underbruk» av det offentlige, kan det bety at tilbudet blir for homogent i forhold til at samfunnet er mer tjent med heterogenitet og mangfold.

Allikevel er «egenregimodellen» et alternativ som er verdt å utrede nærmere, både juridisk, politisk og praktisk i forhold til funksjonelle ordninger. Her kommer også samarbeidsavtalen mellom ny regjering og ideelle interesseorganisasjoner inn. Tidligere har jeg beskrevet at nåværende samarbeidsavtale inneholder punkt om uavhengighet og at ideelle skal styre egen organisasjon. Samtidig er man også opptatt av hva konkurranseutsetting fører til for ideelle organisasjoner.

Er det mulig å få til en ny løsning i Norge? Hvor langt må kontrollaspektet strekkes for å komme inn under egenregibegrepet? (Jfr. min drøfting i pkt. 9.3.6). Jeg håper at jurister og politikere kan lete etter nye mulighetsrom framfor fokus på begrensninger i lovverk, og man bør utrede nærmere hvordan utvidet egenregi blir tolket i andre land. Vi trenger også modige politikere som tør å gi klare retninger for veien videre ifm markedstenkning og konkurranseutsetting innenfor velferdstjenestene, og vi trenger politikere som står opp for ideelle for å finne nye løsninger som virker positivt i et lengre samfunnsperspektiv. Samtidig må ideelle aktører og deres interesseforeninger vurdere hva som er viktigst. Er det egen styring og uavhengighet, eller kan man gi noe for å få noe? Kan man finne løsninger hvor man fortsatt har mye faglig og innovativ frihet, mot noe mindre frihet på andre områder? Hva mener det offentlige vil være god nok kontroll, uten å detaljstyre og samtidig anerkjenne de ideelle aktørers spesielle rolle og verdier?

Hvis det lar seg gjøre å knytte ideelle tettere til det offentlige innenfor et utvidet egenregibegrep, er det sannsynlig at det vil føre til større aktivitet i ideell sektor. Ut fra dette mener jeg at hypotesen er styrket.

10.4 Hypotese D:

Ny regjerings konkurransepolitikk kan medføre mer bruk av konkurranse i offentlige velferdstjenester. Dette kan føre til at ideelle organisasjoner må redusere eller nedlegge tjenester i denne sektoren.

Med visshet om at den nåværende regjeringen kun har regjert i ca. ½ år, er det tidlig å si noe om de reelle konsekvensene av deres politikk. Imidlertid har jeg sett en hensikt i å analysere regjeringsplattformer og partiprogrammer i komparativ sammenheng, samt at det er innhentet annen relevant informasjon via artikler i media, saker i stortinget o.l. Hensikten har vært å få frem noe av det som har blitt uttalt og gjort i den korte tiden de har regjert og få frem forskjellene som den nye regjeringen representerer. Dette kan være med på å belyse hva som kan være forventet politikk knyttet til ideelle organisasjoner.

Det ser ut til at synet på konkurranse og markedstenkning følger et forskjellig ideologisk verdsett på høyre- og venstreflanken i politikken. Det kan være grunn for ideelle til å rope et varsko til ny regjering om at deres ideologiske syn kan føre til ennå større nedleggelse i ideell sektor. Ut fra resultatene i min avhandling, mener jeg det haster med politisk handling hvis man mener at ideelle har en viktig fremtid innenfor velferdsfeltet. I kapittel 6 fremkommer at kommersielle også under forrige regjering hadde fremgang, og det er trolig at denne trenden vil fremskyndes ut fra ny regjerings ståsted.

Med bakgrunn i at det i februar 2014 ble gjort kjent at regjeringen har gitt uttrykk for at Norge ikke lenger kan videreføre unntaket om å reservere konkurranser for ideelle, har situasjonen brått forvandlet seg fra «vanskelig» til «prekær» med tanke på hva som kan skje hvis ideelle i alle settinger må konkurrere med kommersielle. Jeg har i denne avhandlingen vist at ideelle aktørers aktivitet er betydelig lavere etter at konkurranseutsettingen skjøt fart innenfor helse- og sosialsektoren. Når vi nå vet at «unntaksreglene» sannsynligvis også tas bort, kan situasjonen eskalere fra 2016.

Ser man på informasjonen jeg har funnet og gjengitt i kapittel 7.4, så gir den nye Solberg-regjeringen differensierende og utydelige signaler. Dette har skapt usikkerhet i ideell sektor. Jeg anbefaler at regjeringen tar et tydelig standpunkt i forhold til ideelles fremtidige rolle og omfang, og som handler deretter for å sikre samfunnet en sterk ideell sektor innenfor velferdstjenestene. Jeg håper også regjeringen gjør seg noen tanker om at en svekket ideell sektor vil føre til mindre frivillighet og mindre ulønnet arbeid innenfor denne sektoren. Det er en fordel at forenklingsutvalgets arbeid er i gang, for snarlig å komme med forslag til endringer. Re-

forhandling av samarbeidsavtalen mellom ny regjering og ideelle interesseorganisasjoner kan også føre til avklaringer og nye muligheter, se mine forslag nevnt i pkt. 9.3.3 og i forbindelse med hypotese A og C ovenfor.

Forrige regjering tok et tydelig valg ved at de primært ville satse på det offentlige velferdstilbudet, men at ideelle hadde en viktig rolle og skulle foretrekkes fremfor kommersielle. Imidlertid ser man at ideelle fortsatt kom dårlig ut selv med dette tydelige veivalget. Jeg tror det var valget av strenge nasjonale konkurranseregler, stor valgfrihet for offentlige oppdragsgivere i en desentralisert modell, samt en dreining over mot juridisk prosessuelle spørsmål, som førte til en vanskelig jobb for oppdragsgivere og til hemming av politisk gjennomslagskraft.

Min konklusjon er at hypotesen er nærmere belyst og at det foreløpig ikke er grunnlag for at den er svekket.

10.5 Avslutningsvis

Denne masteren har vist at det er sannsynlig at utstrakt konkurranse innenfor velferdssfeltet, vil føre til en reduksjon i aktivitet i ideell sektor innenfor helse- og sosialfeltet. Jeg har bl.a. foreslått et skille mellom ikke-kommersielle (det offentlige og ideelle) og kommersielle. Jeg tror at et tettere samarbeid mellom det offentlige og ideelle kan være fruktbart. Hvis man innlemmer ideelle i den utvidede egenregiordningen, og på den måten unngår konkurransereglene, vil man høyst sannsynlig sikre at ideelles andel vil øke, og at deres viktige samfunnsrolle vil bestå.

Jeg tror det er viktig at ideelle aktører i tida framover fokuserer på en rekke områder det er viktig å jobbe med for at ideelle velferdstjenester skal være en synlig og fremtidsrettet del av vårt samfunn:

- tydeliggjøre hva som skiller ideelle organisasjoner fra kommersielle
- tydeliggjøre hva man kan tilføre det offentlige ved et tettere samarbeid
- satse mye på innovasjon
- tydeliggjøre og videreutvikle egen rolle i samfunnet, og være bevisst på egen rolle som forkjemper for enkeltbrukeres sak, avdekking av udekkede behov i samfunnet, utgjøre et mangfold m.v.
- videreutvikle egen kultur og ansette personer som passer inn og som blir motivert av menneskelige verdier

- ta på alvor at flere offentlige oppfatter tjenestene som dyre, og kontinuerlig forbedre egen drift
- ha strategiske planer for påvirknings- og kommunikasjonsarbeid, bygge politiske relasjoner samt benytte interesseorganisasjoner.
- knytte tettere bånd og utvide samarbeid med andre ideelle organisasjoner.
- stå frem som strategiske samarbeidspartnere for det offentlige
- ivareta tilliten fra brukerne samt opprettholde kvaliteten i tjenesten
- bruke frivillighet der hvor det er hensiktsmessig
- jobbe for politisk forståelse for hvor viktig ideelles rolle er i samfunnet
- jobbe for å inngå ny og forpliktende samarbeidsavtale som ivaretar pensjonskostnader, risiko, lengde på kontrakter samt en tettere tilknytning til det offentlige (utvidet egenregi)
- forske på andre lands samarbeidsordninger mellom ideelle og det offentlige

Ovennevnte hypoteser er langt på vei styrket, og ut fra problemstillingen mener jeg å ha svart på konsekvenser for ideell sektor som følge av at det offentlige konkurranseutsetter velferdstjenester. Jeg har også sett på hvilke muligheter som kan benyttes for at konsekvensene skal bli mindre, samt benyttet NPM-teorien til å forklare bakenforliggende årsaker.

Det er en styrke for avhandlingen at de kvalitative dataene underbygger og gir samme retning som de kvantitative dataene, samtidig som andre forskeres arbeid overveiende viser de samme tendensene. Samtidig føler jeg meg ydmyk overfor at dette har vært en svært samfunnsaktuell problemstilling som innebærer at jeg som enkeltperson ikke kan ha full innsikt i komplisert juridisk og politisk stoff. Allikevel tror jeg at denne avhandlingen kan være et viktig bidrag til videre diskusjoner, og at den har avdekket viktige forhold og samlet mye stoff om ideelle organisasjoner i en konkurranseutsatt virkelighet....

VEDLEGG:

Vedlegg 1 - Forklaringer på næringskoder, sektorkoder SSB.

Alle tall er hentet fra nasjonalregnskapet, og alle grunntall er hentet inn ved hjelp av SSB's saksbehandlere. Deretter har jeg satt sammen og utregnet i tall til sammenlikningsformål, og utarbeidet egne grafer og tabeller til dette formålet.

I alle tall fra SSB er det de tre næringene Utdanning, Helse og Sosial/Omsorg som er sammenliknet. Innenfor disse næringene ligger følgende områder:

- **85 Utdanning** (grunnskoler, førskoleutdanning, videregående skoler, universiteter og høyskoler, annen utdanning samt forskning og utvikling)
- **86 Helsetjenester** (sykehus, rehabilitering, psykisk helsevern og kriseintervenering, andre helsetjenester og sykehjem)
- **87 Sosial- og omsorgstjenester** (sosiale tjenester inkl. nødhjelp og støtte, barnevern, rusomsorg m.v.)
- **88 Barnehager og SFO**

I mine oppsett er kode 87 og 88 slått sammen, og kalt med fellesbetegnelse «sosial» i alle grafer og statistikker. Tallene fra SSB fremkommer som løpende priser.

Det er de tre sektorene ideell, offentlig og kommersiell som ovennevnte næringer er sammenliknet ut fra. I SSB's institusjonelle sektorgruppering fra 2012 benyttes følgende koder og generelle noter:

- **Ideelle organisasjoner** – Kode 7000 .

Generell note: Ideelle organisasjoner omfatter idrettslag, foreninger, frivillige organisasjoner og stiftelser som driver ideell og ikke-kommersiell virksomhet. Tjenestene eller ytelsene rettes mot husholdninger. Viktige inntektskilder er offentlige overføringer, medlemspremier og frivillige bidrag.

I mine tall er imidlertid ikke idrettslag, foreninger eller frivillig arbeid med. Det er kun betalt arbeid innenfor de tre næringene utdanning, helse- og sosial som er inkludert.

- **Offentlig forvaltning** - Kode 6100 og 6500 Statsforvaltningen og den kommunale forvaltningen,
- **Kommersielle foretak og aksjeselskaper** - Kode 2100, 2300. Jeg definerte disse kodene når det gjaldt konkurser og antall virksomheter, og valgte å utelate kode 8200 (personlige næringsdrivende), se begrunnelse i kap. 6.3.

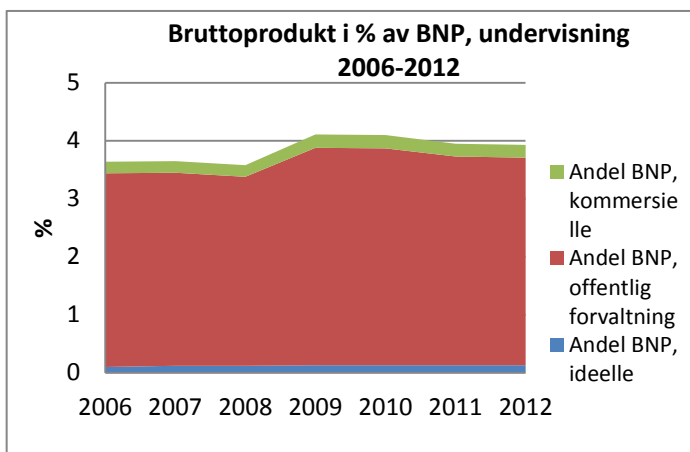
Imidlertid var det SSB som definerte hva kommersielle organisasjoner omfattet ifm de øv-

rige tall ifm andel BNP, bruttoprodukt, årsverk og konsum. Min bestilling av hva jeg ønsket tall på var klar, og jeg stoler på at deres definering ble korrekt.

Nedenfor finner man grafiske fremstillinger for perioden 2006-2012.

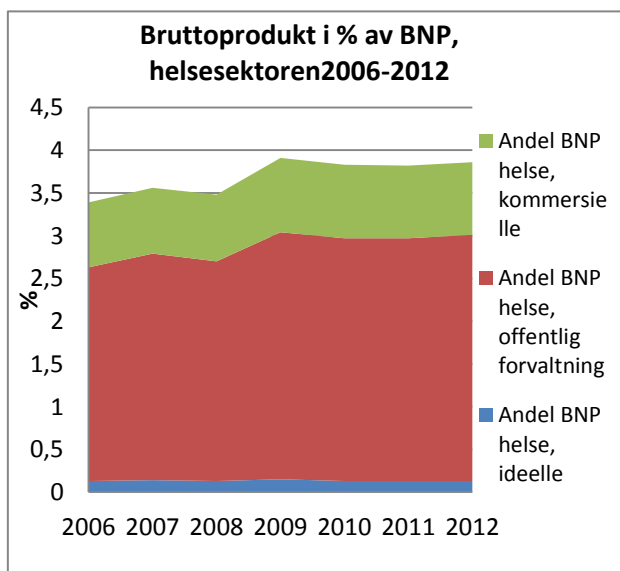
Vedlegg 2 – Bruttoprodukt i % av BNP:

Bruttoprodukt i % av BNP, undervisning

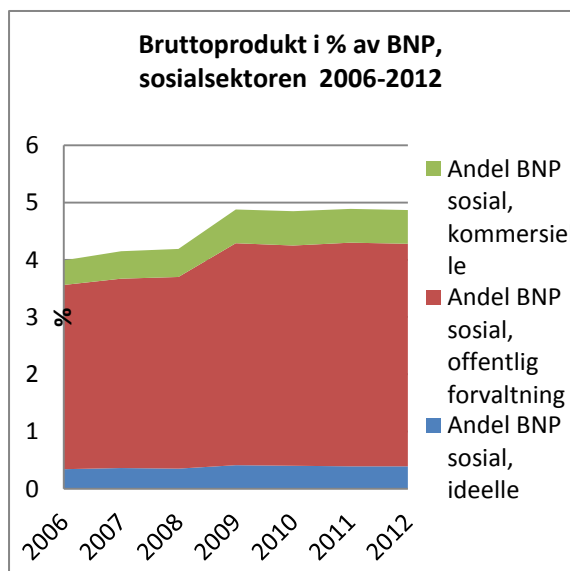


187

Bruttoprodukt i % av BNP, helse

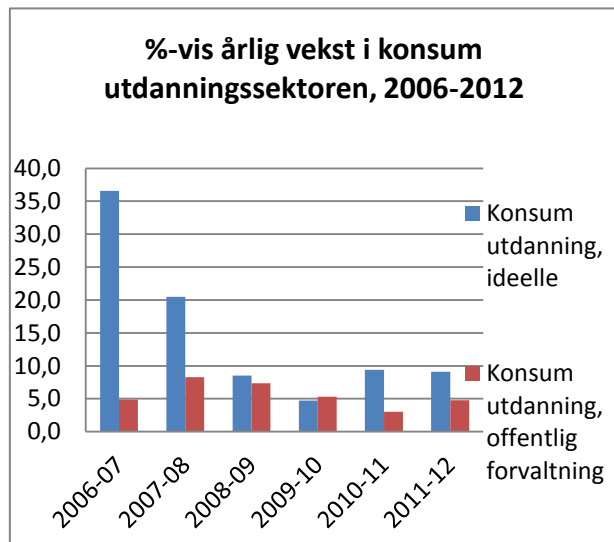


Bruttoprodukt i % av BNP, sosial

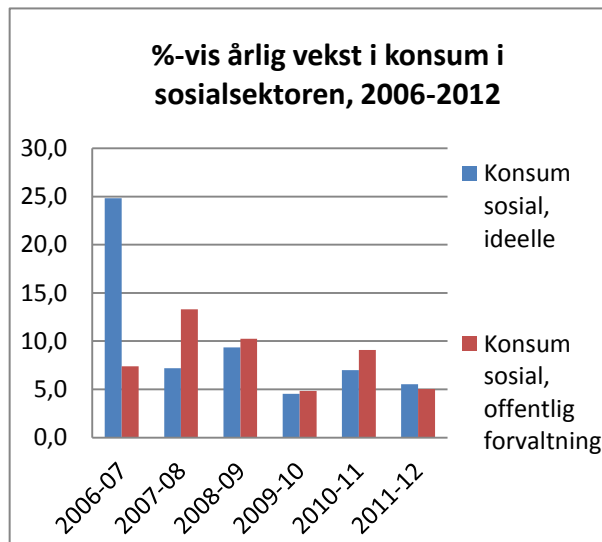


Vedlegg 3 - Konsum:

%-vis årlig vekst i konsum, utdanning

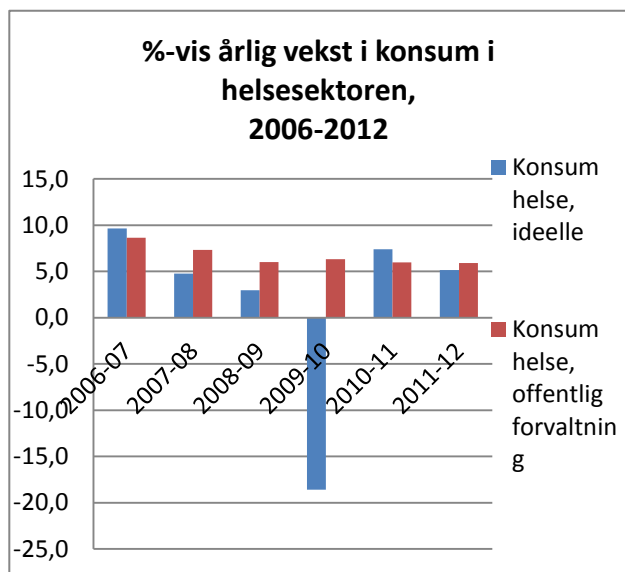


%-vis årlig vekst i konsum, sosial



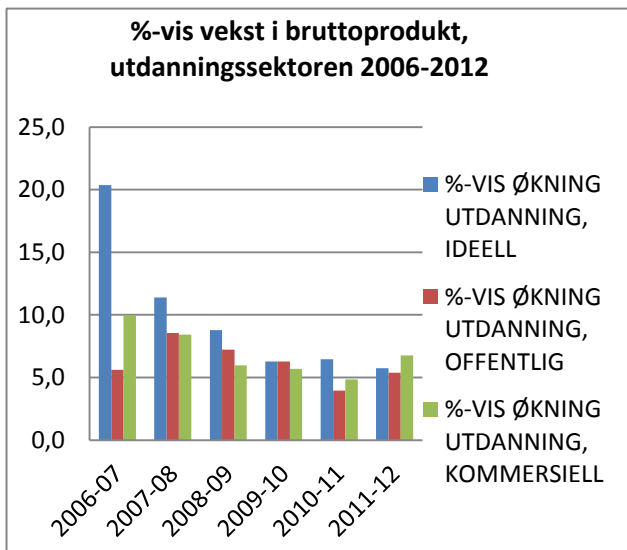
188

%-vis årlig vekst i konsum, helse

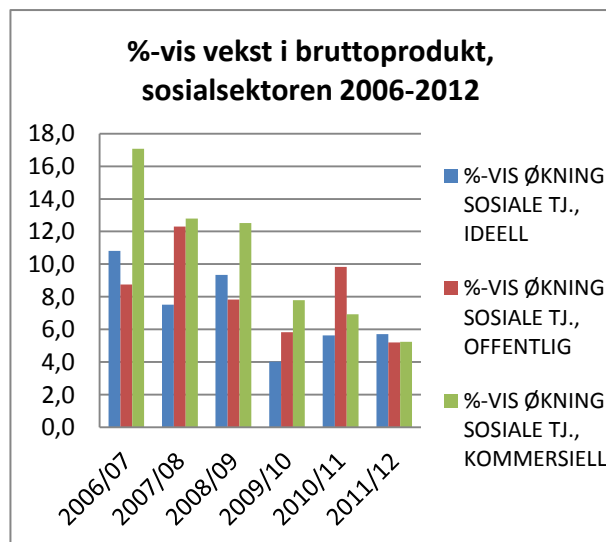


Vedlegg 4 - Bruttoprodukt

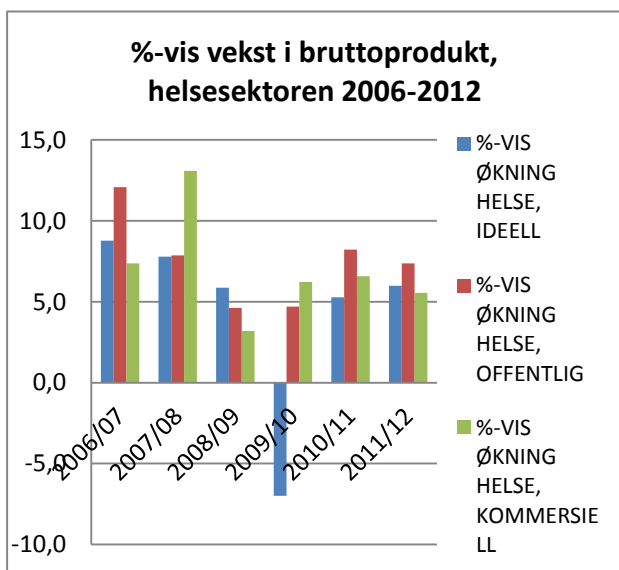
%-vis vekst i bruttoprodukt, utdanning



%-vis vekst i bruttoprodukt, sosial



%-vis vekst i bruttoprodukt, helse



Vedlegg 5 – Sammenlikning av nåværende og forrige regjeringsplattform:

NÅVÆRENDE REGJERINGSPLATTFORM: Høyre og FrP's regjeringsplattform inkl. samarbeidsavtalen med V og KrF	FORRIGE REGJERINGSPLATTFORM: Plattform for regjeringssamarbeidet mellom AP, SV og SP «Soria Moria erklæringen»
<p>Verdigrunnlag: «Regjeringen vil skape større rom for private, lokale og frivillige initiativ» (s 3).</p> <p>«Regjeringen vil bygge sin politikk på offentlig finansierte velferdsløsninger». De vil bygge ut omsorgen for eldre og pleietrengende, og ta i bruk «alle gode krefter for å sikre pasientene helsetjenester med høy kvalitet til rett tid, mer valgfrihet og større mangfold i tilbudet» (s 3)</p> <p>«Regjeringen vil motarbeide sløsing med offentlige midler» (s 4)</p> <p>Viktige satsningsområder (s 4):</p> <ul style="list-style-type: none"> «regjeringen vil legge til rette for private og frivillige initiativ, slippe flere til også innen velferdstjenesten. Det vil skape mer innovasjon, større valgfrihet og et mer variert tilbud til et mangfold av brukere» «Regjeringen vil bedre vilkårene for frivillige organisasjoner. De økonomiske ordningene må styrkes, reglene blir enklere og byråkratiet mindre». Et velferdsløft for eldre og syke som omfatter en stor reform i helsevesenet. Styrke pasientens rettigheter og få fritt behandlingsvalg, og dette betyr at man tar i bruk ledig kapasitet hos private og ideelle aktører slik at pasienter skal slippe å stå i kø (s 5). 	<p>Verdigrunnlag: «Vi vil fastholde et omfattende offentlig ansvar for, og en solidarisk finansiering av, de grunnleggende velferdsoppgavene» (s 3).</p> <p>Satse på fellesskapsløsningene:</p> <ul style="list-style-type: none"> «Vi vil styrke det offentliges ansvar og rolle innen de sentrale velferdsoppgavene som helse, omsorg og utdanning. Vi vil motarbeide kommersialisering av disse områdene» (s 3). «Regjeringen ønsker en åpen økonomi med samfunnsbevisste aktører. Vi vil legge til rette for private næringsaktører gjennom gode rammebetingelser, forutsigbarhet og offentlig medvirkning til nyskaping...» «Vi vil ha et samspill mellom næringsliv, offentlig sektor og forskningsmiljøer» (s 4). «Regjeringen vil ha sterkere politisk styring med prosesser og beslutninger som er viktige for landet, lokalsamfunnet og enkeltindividene. Vi ønsker ikke markedsstyring og markedsstenking der markedet ikke fungerer» (s 4) <p>Bærekraft (s 5):</p> <ul style="list-style-type: none"> «Regjeringen vil utvikle et nært samspill med frivillige og ideelle organisasjoner» «Regjeringen vil bidra til å møte noen av vår tids nye sosiale utfordringer, og til å sikre omsorg og trygghet for alle, både gjennom gode offentlige velferdstjenester, men også gjennom å støtte og tilrettelegge for frivillig engasjement... Mange av vår tids utfordringer kan ikke løses av det offentlige eller markedet alene»
<p>Økonomi og næringsliv (s 27-28): Staten som innkjøper «Offentlig sektor kan spille en viktig rolle som pådriver for innovasjon. Stor innkjøpsmakt, og en betydelig evne til å bære risiko, betyr at staten aktivt kan benytte sin bestillerrolle til å legge grunnlaget for innovasjon i mange næringer»</p> <ul style="list-style-type: none"> «Forenkle loven om offentlige anskaffelser for å gjøre det enklere for mindre, innovative aktører å legge inn anbud» «Innføre nøytral merverdiavgift i staten og helseforetakene, slik at flere private tjenestetilbydere kan bidra til å løse fellesskapets oppgaver» «Utarbeide en veileder og retningslinjer for offentlig-privat innovasjonssamarbeid og sørge for at offentlige innkjøpere benytter seg av disse» 	<p>Den økonomiske politikken (s 14): «Vi vil styrke velferdsordningene og tjenestetilbudet i offentlig sektor»</p> <p>For å opprettholde og styrke velferden er det nødvendig med en sterk konkurranseutsatt sektor. Nedbygging av konkurranseutsatt næringsliv er uheldig for sysselsettingen, svekker distriktene og tapper landet for kompetanse».</p>
<p>Fornyelse, administrasjon og kirke: Regjeringen vil «Effektivisere offentlig sektor og øke bruken av private og ideelle ressurser i offentlig velferdsproduksjon» (s 35).</p> <p>Konkurranse :</p> <ul style="list-style-type: none"> «Regjeringen vil bygge sin økonomiske politikk på troen på enkeltmennesket og forbrukernes 	<p>Fornyelse og utvikling av offentlig sektor: «Våre mål i fornyelsen av offentlig sektor er å oppnå mer velferd og mindre administrasjon, mer lokal frihet og mindre detaljstyring» (s 50)</p> <ul style="list-style-type: none"> «Fornyelse og utvikling er nødvendig for å unngå privatisering og kommersialisering av velferdstjenestene. Økt lokal frihet betyr at kommunene selv i en-

<p>makt gjennom markedet» (s 36).</p> <ul style="list-style-type: none"> • «Virksom konkurranse bidrar til effektiv bruk av samfunnets ressurser, holder kostnadene nede og fremmer innovasjon» (s 36) • «Regjeringen vil i størst mulig grad legge til rette for et fritt og uavhengig næringsliv uten særbehandling eller konkurransehindrede avtaler, fri flyt av varer og tjenester og fri tilgang til markedene», (s 36) • «Profesjonalisere og effektivisere offentlige innkjøpsprosesser.» (s 37) <p>«Regjeringen mener i utgangspunktet at produksjon av velferdstjenester skiller seg lite fra andre tjenester. Bruk av konkurranse stimulerer til verdiskaping, bedre tjenester og effektivisering. Det er derfor helt nødvendig at konkurranse blir et gjennomgående element i offentlig virksomhet. Lovfestede rettigheter til velferdstjenester, kombinert med fri etableringsrett og stykkprisfinansiering direkte til den tjenesteproducent forbrukeren velger, kan bidra til å sikre en slik utvikling» (s 37)</p>	<p>da større grad kan tilpasse velferdstjenestene til lokale forhold, behov og ønsker. Kommersialisering av velferdstjenestene vil føre til svekket valgfrihet. Vi vil motarbeide et system hvor det er den enkeltes økonomiske situasjon som avgjør kvaliteten på og innholdet i, velferdstjenestene» (s 50)</p> <ul style="list-style-type: none"> • «Frivillige organisasjoner, stiftelser, samvirkeorganisasjoner og andre deltar på mange områder som viktige bidragsytere og supplement til offentlige tjenester. Vi vil legge til rette for at frivillig sektor fortsatt skal ha gode vilkår for å yte ikke-kommersielle tjenester» (s 50). • «Legge til rette for at frivillig sektor kan videreutvikle sin funksjon i å løse samfunnsoppgaver» (s 51) <p>Konkurranse:</p> <ul style="list-style-type: none"> • «Gå imot konkurranseutsetting og privatisering innenfor viktige velferdsområder som utdanning, helse og omsorg» (s 51) • «Arbeide for at arbeidstakernes lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår ikke svekkes som følge av konkurranseutsetting av offentlige tjenester» (s 51) • «Øke terskelverdien for anbudskonkurranser ved offentlige innkjøp opp mot EU-nivå (s 51)
<p>Helse- og omsorg (s 42):</p> <ul style="list-style-type: none"> • «Innføre kvalitetsindikatorer for pleie- og omsorgssektoren, bl.a. basert på bruker- og pårørendeerfaringer» • «Etablere en norm/veileder for bemanning og kvalitet i pleie- og omsorgssektoren» • «Innføre enklere regler for bruk av statens finansieringsordninger ved utbygging i regi av private, ideelle og borettslag» <p>Sykehus (s 43):</p> <ul style="list-style-type: none"> • «Øke kjøpet av private helsetjenester for å redusere helsekøene, jfr. samarbeidspartiene» <p>Rus og rusbehandling (s 44):</p> <ul style="list-style-type: none"> • «Raskt utvide og kjøpe ledige plasser for rusbehandling» <p>Psykisk helse (s 45):</p> <ul style="list-style-type: none"> • «Styrke arbeidet med arbeidsrettet rehabilitering og gjøre det lettere for private og ideelle organisasjoner å samarbeide med NAV om nye og bedre attføringstjenester» 	<p>Helse- og omsorg (s 39-41):</p> <ul style="list-style-type: none"> • «I samarbeid med frivillige organisasjoner vil vi fortsette arbeidet mot rusmiddelmisbruk og tobakksbruk, og bidra til at fokuset på fysisk aktivitet og kosthold økes» <p>Helsetjenester:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sikre at sykehus eid og drevet av frivillige organisasjoner får gode vilkår gjennom avtaler med det offentlige. • De vil begrense omfanget av avtaler mellom regionale helseforetakene og de kommersielt drevne sykehusene. Primært utnytte kapasiteten i de offentlige sykehusene, og private kommersielle sykehus skal ikke ha et så stort omfang at de undergraver pasienttilførselen for de små lokalsykehusene. <p>Eldre:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Styrke samarbeidet med ideelle organisasjoner,
<p>Kunnskap :</p> <p>Barnehager (s 55):</p> <p>«Sikre likebehandling av alle barnehager, forenkle finansieringsordningen samt likestille regnskapsforskriftene for offentlige og private barnehager»</p> <p>Skoler (s 55-56):</p> <p>«Regjeringen vil åpne for at flere kan drive offentlig finansierte friskoler, og gjeninnføre en lov om frittstående skoler der kravet til formål er erstattes med krav til innhold og kvalitet. Skoler som oppfyller vilkårene skal ha rett til godkjenning, med mindre en helhetsvurdering tilsier at godkjenning vil gi negative konsekvenser for det offentlige skoletilbudet. Regjeringen vil vurdere kapitaltilskudd til etablerte friskoler for oppgradering av</p>	<p>Barn, utdanning og forskning:</p> <p>Barnehager (s 43):</p> <ul style="list-style-type: none"> • «Arbeide for likeverdige lønns- og arbeidsforhold for ansatte i private og kommunale barnehager» <p>13-årig grunnpøplæring (s 45):</p> <ul style="list-style-type: none"> • «Vi vil gjennomgå lovverk og støtteordninger knyttet til private skoler. Regjeringen vil motarbeide kommersialisering av undervisningssektoren» s <p>Kunnskapsløftet (s 47):</p> <p>«Gjennomgå regelverk og støtteordninger for private skoler for å stramme inn utbredelsen av private skoler som ikke utgjør et religiøst eller pedagogisk alternativ til den offentlige skolen»</p> <p>Høyere utdanning (s 48):</p> <p>«Universitetene og høyskolene skal fremdeles være for-</p>

eldre bygningsmasse. Friskoler skal ikke kunne betale utbytte til eierne»	valtningsorgan og eies av det offentlige, med private institusjoner som et supplement»
---	--

Vedlegg 6 – Sammenlikning av partiprogram:

HØYRE-SENTRUMSFLØYEN I POLITIKKEN:

Politisk parti:	Ideelle (private) organisasjoner:	Kommersielle (private) organisasjoner:	Offentlig forvaltning:
Høyre	<p>«Være positiv til privat og frivillig innsats, og sikre gode rammebetingelser for private og frivillige organisasjoner» (s 62)</p> <p>Se også annen tekst som gjelder felles for alle private virksomheter i kolonnen til høyre.</p>	<p>Offentlige tjenester: «sikre at private tilbydere skal kunne konkurrere om å levere offentlige tjenester på samme vilkår som offentlige virksomheter» (s 72)</p> <p>Utdanning: «Sikre adgang til å etablere og drive offentlig finansierte friskoler⁷⁶ som et alternativ til den offentlige skolen og gjeninnføre en lov om frittstående skoler der kravet til formål erstattes med et krav til innhold og kvalitet» (s 12).</p> <p>Friskoler skal ikke kunne betale utbytte til eierne» (s 12)</p> <p>Høyere utdanning: «øke grunnfinansieringen til utdanningsinstitusjonene og skape større likeverdighet i finansieringen av statlige og private utdanningsinstitusjoner» (s 15)</p> <p>Rehabilitering: «utvikle et godt samarbeid og stabile rammevilkår rundt private rehabiliteringsinstitusjoner som holder god faglig kvalitet» (s 28)</p> <p>Rusfeltet: «Legge til rette for et mangfold av behandlingstilbud og fritt brukervalg» (s 28)</p> <p>Omsorg: «gjøre det enklere for private å bygge sykehjem og andre boligløsninger for eldre» (s 29). «Tilrettelegge for etablering av private tilbydere innenfor omsorgssektoren, og innenfor kommunens tjenester» (s 30)</p> <p>Barnevern: «legge til rette for et mangfold av barnevernstilbud ved hjelp av stabile og gode rammevilkår også for private tilbud, samt styrke kvalitetskontrollen ved barnevernsinstitusjonene» (s 79)</p>	<p>Offentlige tjenester: «Ved effektivisering av offentlige innkjøpsordninger kan betydelig beløp spares, og dermed benyttes til bedre velferdstjenester». Mer bruk av offentlig-privat-samarbeid. (s 62)</p> <p>Bærekraft: «Høyre har løsninger for valgfrihet og innovasjon i den offentlig finansierte velferden gjennom et mangfold av offentlige og private tilbud» (s 7)</p> <p>Økonomisk politikk: «sikre en bedre balanse mellom offentlig og privat sektor, og sørge for at veksten i offentlig forbruk over tid ikke er større enn veksten i bruttonasjonalproduktet for Fastlands-Norge gjennom å vri veksten i offentlige budsjetter....» (s 42)</p> <p>Anskaffelser: «forenkle loven om offentlige anskaffelser og gjøre det enklere for mindre, innovative aktører å delta i konkurransen om å vinne anbudene» (s 43)</p>

⁷⁶ Ifølge Wikipedia ble begrepet «friskoler» hovedsakelig benyttet i perioden 2003-07 og omfattet privatskoler som ble drevet etter friskoleloven. Dette var privateide skoler, som fikk betydelige tilskudd til driften. Det var den borgerlige samarbeidsregjeringen som i 2003 gjorde endringer i friskoleloven, primært § 2-1 hvor kravet til formål ble fjernet. Begrepet opphørte da den nye privatskoleloven ble innført fra 1.7.2007. Skolene kalles nå for privatskoler, og Stoltenbergregjeringen sørget for en langt mer restriktiv linje for privatskolene.

FrP	<p>FrP bruker kun begrepet «private», og inkludert i dette ligger både de kommersielle og ideelle. Se tekst i neste kolonne.</p>	<p>FrP ønsker å likestille offentlige og private leverandører innenfor velferdssektoren (s 5)</p> <p>Eldreomsorg: «Private aktører skal kunne tilby sykehjemsplasser på lik linje med kommunene, og de som trenger en plass skal ha mulighet til å velge tilbud også utenfor egen kommune. Når sykehjemmene må konkurrere om brukerne, vil dette heve kvaliteten på tilbudet» s 48</p> <p>«Gi private omsorgsaktører mulighet til å konkurrere med det offentlige tilbud på like vilkår» s 48</p> <p>Rehabilitering og psykisk helse: «Likestille og likebehandle offentlige og private tilbydere» (s 50 og 51)</p> <p>Rusomsorg: Ta i bruk både offentlig og privat kapasitet for å redusere lenge ventelister (s 51)</p> <p>Sykehusene: «...» offentlige og private helsetjenester skal likebehandles både juridisk og økonomisk for å kunne konkurrere på like vilkår» (s 52)</p> <p>Utdanning: «FrP vil åpne for større grad av private aktører innen utdanningssystemet» Pengene skal følge elevene uavhengig av off. eller privat skoleplass. Private skoler er en viktig del og utgjør et mangfold. Fri etableringsrett for private skoler, men med krav til kvalitet. Privatskoler gis 100% tilskudd, og betyr valgfrihet uavhengig av foreldres økonomi (s 68)</p>	<p>Valgfrihet og konkurranse (s 5):</p> <p>FrP mener at konkurranse på leverandørsiden bl.a. inspirerer til utvikling, kostnadsreduksjon og effektivisering. De trekker erfaringer fra privat sektor hvor det er etablert forbrukermakt og hvor de mener man har et velfungerende marked. Tilsvarende ordninger mener de at kan overføres i produksjon av alle offentlig finansierte velferdstjenester. De ønsker bl.a. stykkprisfinansiering av tjenestene..</p> <p>FrP ønsker å avgrense det offentliges virksomhet til kun å tilby velferdstjenester innenfor kjerne- områdene. Konkurranse er helt nødvendig at blir et gjennomgående element i all off. virksomhet. (s 5)</p> <p>Eldreomsorg: Staten skal ha finansieringsansvar, og både offentlige og private aktører skal ha mulighet til å konkurrere på like vilkår om tjenestetilbud.</p>
Venstre	<p>Utdanning:</p> <p>Venstre mener at friskoler⁷⁷ kan være viktig supplement til den offentlige skolen, fordi de kan yte nyttenkning og gi den enkelte økt valgfrihet. Venstre vil øke den offentlige finansieringen slik at alle har råd til å gå på friskole. Friskoler skal ikke ha anledning til å generere fortjeneste til eierne. Sikre tilstrekkelig rammevilkår for private forsknings- og utdanningsinstitusjoner, slik at de blir reelle alternativer for studenter og</p>	<p>Utdanning:</p> <p>Se tekst om friskoler og høyskoler i kolonnen til venstre. Dette gjelder også friskoler og høyskoler drevet av private.</p> <p>Helse: Private helsetjenester skal være med på å utfylle helsetjenestene.</p> <p>Barnevern: Private må få forutsigbare rammevilkår og likebehandles med offentlige aktører.</p>	<p>Fellesskap:</p> <p>Venstre ønsker «et mangfold av institusjoner, både offentlige, kommersielle og ideelle» for å bygge fellesskap (s 6)</p> <p>Helse: Helsetjenester skal finansieres av det offentlige. God kvalitet er viktigere enn hvem som utfører dem. Venstre vil at offentlige helsetjenester sammen med ideelle og private skal utfylle hverandre.</p> <p>Generelt sett vil Venstre bl.a.</p>

	<p>forskere. Yte husleietilskudd til private høyskoler (s 18)</p> <p>Helse: Ideelle skal være med på utfylle helsetjenestene. Ifm kommunehelse-tjenesten står det at man ønsker å gi frivillige organisasjoner større forutsigbarhet når det gjelder drift og avtaler s 51</p> <p>Mye av det helsefremmende arbeidet i dag gjøres av frivillige og ideelle organisasjoner.</p> <p>Barnevern: Ideelle må få forutsigbare rammevilkår, og likebehandles med offentlige aktører</p>		forenkle og fornye offentlig forvaltning, samt effektivisere anbudsprosesser i offentlig sektor(s 76)
KrF	<p>Skiller mellom ideelle og frivillige i teksten.</p> <p>Helsepolitikk: Styrke de økonomiske ramme-betingelsene for ideell sektor på helseområdet (s 22)</p> <p>Innovasjon i helse-tjenesten: «at private ideelle rehabiliterings-institusjoner må sikres bedre rammevilkår gjennom langsiktige avtaler» (s 25)</p> <p>Seniorpolitikk: «..legges til rette for at ideelle organisasjoner kan bygge og drifte «Omsorg +»-konsepter» (s 27)</p> <p>Eldreomsorg: tilrettelegge for at «private, ideelle organisasjoner kan inngå langsiktige partnerskapsavtaler /oppdragsavtaler med kommuner» (s 30)</p> <p>Innføre en «målsetting om at minst 25% av den samlede virksomheten i omsorgssektoren blir organisert og drevet som ideell virksomhet innen 2025» (s 30)</p> <p>Ruspolitikk: «Private og ideelle tilbud til rusavhengige er viktige og bidrar til at det samlede tilbudet blir variert og bedre tilrettelagt utfra den enkeltes behov (s 31)</p> <p>Økonomiske rammevilkår og krav til kvalitet skal liketilles med de offentlige (s 32)</p> <p>Det sivile samfunn: «...flere tiltak for å stimulere og legge til rette for at ideell sektor kan spille en større rolle i velferdssamfunnet» (s 48)</p> <p>«Ideelle aktører innen helse- og omsorgssektorene må sikres gode rammevilkår for at de ikke skal forsvinne fra det norske</p>	<p>Kvalitet i omsorg: «Private og frivillige aktører som et supplement til en god offentlig eldreomsorg er viktig for å bidra til et helhetlig tilbud, bedre kvalitet og valgfrihet for brukerne» (s 28)</p> <p>Friskoler: KrF ønsker ikke å åpne for friskoler basert på kommersiell drift (s 54)</p> <p>Private høyskoler: Private høyskoler er en viktig del av det norske utdanningssystemet. Finansieringen av de private og statlige skolene må bli mer likeverdige. Rammen for statlig tilskudd til private høyskoler skal økes (inkl. tilskudd til husleie), og utilsiktede forskjeller mellom statlige og private ifm rammevilkår for forskning skal fjernes (s 57).</p>	<p>Eldreomsorg:»Det er viktig at kommunene sikres økonomisk mulighet for å bygge ut sine tjenester enten i egen regi eller i samarbeid med andre kommuner og/eller ideelle aktører til beste for brukerne» (s 28)</p> <p>Ruspolitikk: «at offentlige og private ideelle institusjoner for rusomsorg skal likestilles når det gjelder økonomiske rammevilkår, soning på § 12 og krav til kvalitet» (s 32)</p> <p>Innovasjon i offentlig sektor: «Kommuner og fylkeskommuner, som leverandører av offentlige tjenester, må stimuleres til innovasjon og gis frihet til å finne bedre løsninger. Kommunene er i dag i for stor grad bundet til standardløsninger, som må svares for gjennom tilsyn og rapporter. Dette medfører ofte en frykt for å igangsette innovasjon og nyskaping fordi man kan få problemer med et statlig tilsyn. Dette hemmer utviklingen av forbedrede løsninger, og rammer dermed også mottakerne av velferdstjenestene. KrF vil derfor gi kommunene større frihet» (s 98-99).</p>

	<p>samfunnet (s 48)</p> <p>Sikre at samarbeidsavtalen med de ideelle aktørene om helse- og velferdstjenester faktisk bedrer de ideelles vilkår, og arbeide for at avtalen utvides slik at den løser pensjonsutfordringene for de ideelle aktørene» (s 49)</p> <p>Friskoler: «KrF vil ha en formålsstyrt friskolelov som legger til rette for skoler med alternativ pedagogikk eller religiøst grunnlag». Øke driftstilskuddet til friskoler og innarbeide huskostnader og investeringskostnader i tilskuddet. (s 54) Det skal ikke åpnes for å ta ut utbytte fra friskoler som mottar stats-tilskudd ihht friskoleloven.</p> <p>Private høyskoler: De ideelle institusjonene innenfor høyere utdanning skal sikres gode rammevilkår og anerkjennelse (s 57).</p>		
	<p>KrF og konkurranse:</p> <p>I dag skvises de ideelle aktørene mellom på den ene siden holdningen om at det offentlige skal sørge for alt selv, og på den andre siden økonomisk rasjonalitet og anbuds- og konkurranse- utsetting. Begge holdningene truer de ideelle aktørene i dag» (s 48).</p> <p>Ifm kapittelet om «Det sivile samfunn» (s 48) viser de til at det finnes en tredje vei i den norske velferdsdebatten. De skriver bl.a. at det sivile samfunnet er bygd opp via frivillighet og ideell sektor, og at disse bygger tillit mellom mennesker, motiverer til ny innsats, mobiliserer til nytenkning og omsorg, samt representerer tradisjoner og kunnskap som utgjør den tredje vei i samfunnet mellom stat og marked. De skriver bl.a. at «konkurranser kan prioritere pris fremfor kvalitet, og kortsiktighet fremfor langsiktighet. Helse-, omsorgs- og sosialsektorene er ikke markeder, men områder der samfunnet gir omsorg og tar seg av hjelpetrengende. KrF er opptatt av å ta vare på de ideelle aktørene, nettopp fordi den idealismen og de verdiene de står for, har en egenverdi i velferdssamfunnet» (s 48)</p>		
VENSTRE-SENTRUMSFLØYEN I POLITIKKEN:			
Politisk parti:	Ideelle (private) organisasjoner:	Kommersielle (private) organisasjoner:	Offentlig forvaltning:
AP	<p>Styring for en ny tid: Ideelle er et viktig supplement til det offentlige velferdstilbudet s 17. Det er viktig med mangfold i tjenestetilbudet og at ideelle spesielt har lang erfaring, mye engasjement og høy kompetanse og kan bidra med nye løsninger samt være en pådriver for å utvikle det offentlige tilbudet (s 17)</p> <p>«Ha en god og løpende dialog med ideell sektor med sikte på utvikle gode velferdstilbud for framtida» (s 18)</p> <p>Ideelle «skal ha forutsigbare rammebetingelser, og kontraktens lengde må sikre brukerne</p>	<p>Styring for en ny tid: Private blir også omtalt som viktig supplement til det offentlige velferdstilbudet (s 17)</p> <p>Kunnskap: «Si nei til kommersielle privatskoler..» (s 24)</p> <p>Den beste behandlingen når du blir syk:</p> <p>«Vi ønsker ikke privatisering og kommersialisering av helse- og omsorgstjenester som bygger ned det offentlige tilbudet» (s 56)</p> <p>«At poliklinisk spesialisthelsetjeneste skal være tilgjengelig for innbyggerne med kortest mulig ventetid og reisevei. Sykehusene skal organisere dette i egen akti-</p>	<p>Styring for en ny tid:</p> <p>AP ønsker ikke konkurranseprosesser som ødelegger ansattes lønns- og arbeidsvilkår. De mener at på kjerneområder som skole, helse og eldreomsorg skal det være gode offentlige tilbud. Grunnleggende velferdstjenester skal ikke kommersialiseres/privatiseres (s 17).</p> <p>AP ønsker å forenkle anskaffelsesregelverket, og ha fleksible regler for anskaffelser innenfor helse- og sosialtjenester (s 18).</p> <p>Kunnskap:AP vil satse på den offentlige fellesskolen og</p>

	<p>kvalitet og organisasjonene mulighet til å investere» (s 18)</p> <p>Kunnskapssamfunnet: «...sørge for forutsigbare rammevilkår for alternative, ideelle skoler» (s 24)</p> <p>Barnevern: «Vi vil prioritere ideelle organisasjoner framfor kommersielle ved offentlig kjøp av barnevernstjenester. Ved like anskaffelser skal kvalitet prioriteres som det viktigste kriteriet. Ideelle organisasjoner som leverer velferdstjenester til det offentlige, skal få langsiktige rammer for samarbeidet» s 48</p> <p>«At barnevernet nyttiggjør seg erfaringene, kompetansen og kapasiteten til og ideelle organisasjoner» (s 49)</p> <p>Folkehelse og forebygging: «Oppmuntre kommunene til å inngå rammeavtaler med ideelle aktører om forebyggende helsearbeid» (s 55)</p> <p>Rehabilitering: «Oppmuntre samspill og samarbeid med ideelle og private aktører for å bidra til god helhet i helsetjenesten. Det er viktig med forutsigbare avtaler for ideell sektor». (s 58)</p> <p>«Videreutvikle feltet i et samarbeid med ideelle organisasjoner som jobber på feltet» (s 58)</p> <p>Rus - forebygging og behandling: «Styrke samarbeidet med de ideelle aktørene på rusomsorgsfeltet..» (s 60)</p>	<p>vitet og gjennom avtaler med private og avtalespesialister» (s 57)</p> <p>Private aktører tillates også innenfor helsetjenesten, s 58</p> <p>Rehabilitering: «Utvide retten til fritt sykehusvalg til også å omfatte private opptrenings- og rehabiliteringsinstitusjoner som har avtale med regionale helseforetak» (s 58)</p> <p>→ Gjelder også kommersielle aktører vil jeg tro.....</p>	<p>hindre mye privatisering via en restriktiv privatskolelov.</p> <p>Barnevern: «AP ønsker ikke et markedsstyrt barnevern. Vi vil ikke konkurranseutsette offentlige institusjoner i barnevernet» (s 48)</p> <p>Markedstenkning: AP advarer mot å gjøre velferdstjenestene avhengig av markedet, fordi det bl.a. kan undergrave interessen for fellesskapstenkning i et spleiselag. Man mener at samarbeid er viktigere enn konkurranse når det gjelder å utvikle fellesskapsløsningene. AP mener at velferden dreier seg om menneskelige relasjoner, og de ønsker ikke at det er markedet som skal avgjøre disse relasjonene. (s 9)</p>
SV	<p>Velferd: «Ideelle organisasjoner har bidratt og bidrar fortsatt positivt til utviklingen av velferdsstaten. SV vil derfor legge stor vekt på godt langsiktig samarbeid med slike organisasjoner, og sikre at de har stabile rammebetingelser for sin virksomhet. Innføre et nonprofit-prinsipp i velferdsstaten, med mål om å unngå kommersialisering innen grunnleggende velferdstjenester» (s 10)</p> <p>Prinsipper for offentlig velferd: Viktige velferdsoppgaver er først og fremst et offentlig ansvar, gjerne i samarbeid med ideelle organisasjoner(s65).</p> <p>Et bedre offentlig helsevesen: «Innslaget av private tjenester</p>	<p>Velferd: «Større innslag av kommersielle tilbydere av velferdstjenester bidrar til å undergrave det offentliges ansvar, og svekker den demokratiske styringen av tilbudet» (s 10)</p> <p>Et arbeidsliv for alle: SV vil jobbe for «å utvikle alle anbudsavtaler med private profittører innenfor velferdssektoren(s 31)</p> <p>Kunnskap: SV vil begrense muligheten til å opprette privatskoler (s 44)</p> <p>Barnehager: Innføre lov for barnehager (tilsvarende privatskoleloven) som forhindrer at eiere tar ut utbytte eller verdier på andre måter. «Lønns-, arbeids- og pensjonsbetingelser skal ikke være</p>	<p>Velferd:«Det er et offentlig ansvar å sørge for velferd for alle» (s 10)</p> <p>«De ansatte og deres kompetanse er den viktigste faktoren for gode velferdstjenester» (s 10).</p> <p>Kunnskap: «SV vil styrke fellesskolen...» (s 44)</p> <p>Barnehager: SV vil at en større andel av barnehagene skal drives av det offentlige (s 45).</p> <p>Velferd. «SV mener velferden skal være et offentlig ansvar. Når private selskaper skal tjene penger på velferd, går det ut over lønns- og arbeidsvilkårene for de ansatte og kvaliteten på tjenestene» (s 63)</p>

	<p>skal først og fremst begrenses til ideelle organisasjoner. Disse har vært viktige i oppbyggingen av helsetilbudet i Norge, og må fortsatt være viktige drivkrefter i utviklingen av velferden. For å gi gode rammer for dette må langsiktige og trygge avtaler erstatte anbudsregimene som i dag preger deler av helsetjenesten» (s 75-76)</p>	<p>dårligere i private enn i offentlige barnehager» (s 45)</p> <p>Et bedre offentlig helsevesen: «Å hindre etablering av kommersielle aktører som går ut over det offentlige tilbudet, gjennom å opprette en godkjenningsordning for alle aktører som leverer spesialisthelsetjenester, etter modell av godkjennings-ordningen for sykehus» (s 76)</p> <p>«At private helsebedrifter med offentlig avtale skal miste avtalen hvis de prioriterer privat betalt pasienter» (s 76)</p>	<p>Prinsipper for offentlig velferd: «At viktige velferdsoppgaver ikke settes ut på anbud. Særlig prioritere å få en slutt på anbud på tjenester til enkeltpersoner» (s 65)</p> <p>Sikre at offentlige bevilgninger til velferd skal gå til gode tjenester og ikke privat profit (s 65).</p> <p>Et bedre offentlig helsevesen: Et omfattende effektiviseringsprogram for å utnytte kapasiteten i det offentlige helsevesenet fullt ut, og at offentlig kapasitet bygges opp i stedet for at bruken av kommersielle aktører økes» (s 76)</p>
	<p>Markedsliberalisering og velferdstjenestene: SV mener at det må bli en slutt på at enkeltpersoner og selskaper skal unndra fellesskapets midler fra beskatning ved å benytte seg skatteparadiser og de foreslår ordninger i den forbindelse (s 11). «Markedsliberalismen har dominert mye av den økonomiske og politiske tenkning i verden de siste tiårene. Makt har systematisk blitt flyttet fra demokratiet til markedet» (s 18). SV vil jobbe for å sikre ansattes rettigheter ved konkurranseutsetting av offentlige tjenester ved å forby konkurranse gjennom nedpressing av ansattes lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår, for eksempel ved å sørge for at reglene for virksomhetsoverdragelse gjelder for alle anbud. Det offentlige velferdstilbudet trues av kommersialisering og at profittmotiv og markedstenkning svekker helsetilbudet og øker klasseforskjellene (s 72). «SV jobber for å endre kommuneloven slik at det ikke lenger blir mulig å delegere beslutninger om konkurranseutsetting og/eller privatisering bort fra demokratisk beslutning i et folkevalgt organ» (s 84).</p>		
SP	<p>Deling av samfunnsgoder: Det offentlige skal som hovedregel utøve velferden i praksis, men ideelle aktører kan i noen tilfeller utgjøre et viktig supplement til det offentlige som tjenesteyter (s 54).</p> <p>Barnevern: «Legge om anbudsprosessen for barnevernsinstitusjoner med mål om mer forutsigbarhet, og gi mer rom for ikke-statlige institusjoner» (s 27)</p> <p>Helse: «Vi vil sikre frivillige/ideelle tilbydere innen helse- og omsorgsfeltet gode rammevilkår og forutsigbar drift. Eldrepolitikk: «gjøre det enklere for ideelle aktører å drive sykehjem og tilby hjemmeomsorg» s 73</p> <p>Sykehus: «utvide samarbeidet med frivillig sektor gjennom å innføre langsiktige og forhandlingsbaserte avtaler om kvalitet og pris</p> <p>Anbudssystem: Senterpartiet mener at dagens anbudssystem med frivillige/ideelle organisa-</p>	<p>Deling av samfunnsgoder: Begrensning av offentlig finansierte kommersielle skoler og helse- og omsorgstilbud fordi det bryter med SP's syn på geografisk og sosial utjamning, og vil svekke det totale tjenestetilbudet (s 54).</p> <p>Utdanning og forskning: «Dagens privatskolelov dekker et tilbud med lange tradisjoner som et supplement til fellesskolen» s 56.</p> <p>Helse: «Nærhet til tilbudet taler imot markedstenkning og privatisering innenfor helsesektoren. Kapital trekkes dit kundegrunnlaget og betalingsevnen er størst. Dette fører til et dårligere helse-tilbud i distriktene og i områder med svak økonomi» (s 64)</p> <p>Eldrepolitikk: «motarbeide at store, kommersielle omsorgskonsern henter ut over-skuddet fra offentlig finansiert eldreomsorg» (s 73)</p>	<p>Deling av samfunnsgoder: En sterk offentlig sektor som sørger for gode velferdstjenester. De ønsker at kommunene skal ha en stor del av ansvaret for velferdstjenestene (s 53).</p> <p>Effektiv forvaltning: Et effektivt byråkrati med høy tillit i befolkningen er en forutsetning for en velfungerende moderne stat» (s 35)</p>

	sjoner har mange svakheter, og bør avvikles til fordel for løpende avtaler med det offentlige, basert på kvalitet» (s 64)		
--	---	--	--

Partiprogrammene viser enighet om viktigheten av at frivilligheten i Norge skal ha gode kår, samt at privatdrevne og offentlige barnehager skal ha like vilkår.

REFERANSELISTE

- Agenda Kaupang. (2011). Offentlige innkjøp av helse- og sosialtjenester fra ideelle aktører - alternative løsninger (*Agenda Kaupang, Rapport nr. 7389*). Høvik: Frivillighet Norge.
- Alsos, K., Berge, Ø. M., & Steen, J. R. (2013). Norske kommunepolitikeres holdninger til konkurranseutsetting (*Fafo-rapport 2013:30*). Oslo: Fafo.
- Angell, O. H. (2011). Kyrkja som velferdsaktør: Religiøst forankra institsjonsverksemd i helse- og sosialsektoren (*Diakonhjemmet Høgskole Rapport nr. 1, 2011*). Oslo: Diakonhjemmet Høgskole.
- Arbeiderpartiet. (2013). Partiprogrammet AP 2013-17. 21.04., from <http://arbeiderpartiet.no/file/download/6247/77471/file/Partiprogrammet.pdf>
- Askim, N. M., & Torgersen, E. (2013). Jeg kan ikke be dem om å bryte loven, og det beklager jeg. (*NRK.Østfold*). Retrieved 05.03., 2013, from <http://www.nrk.no/ostfold/phoenix-haga-kan-matte-legge-ned-1.10937085>
- Bjåen, B. K. (2013, 25.11.). Barnevern kastar av seg å børs, *Vårt Land*. Retrieved from <http://www.vl.no/samfunn/barnevern-kastar-av-seg-pa-bors/>
- Blåka, S., Tjerbo, T., & Zeiner, H. (2012). Kommunal organisering 2012. (*NIBR-rapport*).
- Bogen, H. (2011). Privat drift av omsorgstjenester: gjennomgang av nyere forskning (*Fafo-notat 2011:22*). Oslo: Fafo.
- Bollestad, O. V. (2014). Skriftlig spørsmål i stortinget fra Olaug V. Bollestad (KrF) til helse- og omsorgsministeren og svar fra ministeren, januar 2014. Retrieved 24.01., from <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=58781>
- Bull, B. (2013). Forslag til nytt direktiv skal opp i Parlamentet. Retrieved 24.05., from http://www.utviklings-og-kompetanseetaten.oslo.kommune.no/anskaffelser/nyhetsbrev_anskaffelser/nyhetsbrev_mai_2013/article253405-65937.html
- Busch, T., Johnsen, E., & Vanebo, J. O. (2009). *Økonomistyring i det offentlige* (4. utgave ed.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Dam, K. W., & Westberg, N. B. (2012). Dokumentasjon av satelittregnskapet for idelle og frivillige organisasjoner (SSB, Trans.) (*Statistisk Sentralbyrå, notat 23*). Oslo - Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå.
- Difi. (2013). *Anskaffelse av helse- og sosialtjenester (veileder)*. Oslo: Difi Retrieved from <http://anskaffelser.no/filearchive/hs-veileder-difi-2013-2.pdf>.
- Doffin. (2010). Sjølveigarar gjev eigenregi-utmaningar. Retrieved 19.02., from http://www.nyheter.doffin.no/index.php?path=2&resource_id=3435
- Doffin. (2013). Et handlingsrom for unntak for konkurranseregler. Retrieved 14.03., from http://www.nyheter.doffin.no/index.php?path=2&resource_id=4530
- Døvik, O. (2013, 02.08.). Frelsesarmeen vant pensjonssak i retten. Retrieved 05.09., from <http://www.nrk.no/nyheter/norge/1.11162287>
- Finsrud, T. (2013a, 13.04.). Mener kommunen misforsto regler, *Tønsbergs Blad*, p. 14.
- Finsrud, T. (2013b, 17.08.). Vil gi bedre vilkår til Kirkens Bymisjon, *Tønsbergs Blad*, p. 20.
- Fornyings-, A.-o. K. (2008). *Lov om offentlig støtte, LOV 1992-11-27 nr. 117*. Retrieved from <http://www.lovdatab.no/cgi-wift/wiftldrens?/app/gratis/www/docroot/all/hl-19921127-117.html>.
- Fornyings-, A.-o. K. (2009). *Konkurranseloven, LOV 2004-03-05 nr 12*. Retrieved from <http://www.lovdatab.no/cgi-wift/wiftldrens?/app/gratis/www/docroot/all/hl-20040305-012.html>.
- Fornyings-, A.-o. K. (2010a). *EØS-avtalens regler om offentlig støtte (Veileder)*. Retrieved from http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Konkurransopolitikk/Offentlig%20stotte/Ofentlig_stotte_veildere_2011.pdf.
- Fornyings-, A.-o. K. (2010b). *Oljedirektoratets innkjøp fra PETRAD - kommer lov om offentlige anskaffelser til anvendelse? (Brev til Olje- og Energidep. datert 09.09.2010)*. Retrieved from http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Konkurransopolitikk/Anskaffelser/Fortolkning_suttalelse_OD_PETRAD.pdf#search=Oljedirektoratets_innkjop_fra_PETRAD.

- Fornyings-, A.-o. K. (2012a). *Forskrift om offentlige anskaffelser, FOR 2006-04-07 nr 402*. Retrieved from <http://www.lovdatabank.no/for/sf/fa/xa-20060407-0402.html>.
- Fornyings-, A.-o. K. (2012b). *Gjennomgang av den særnorske delen av regelverket om offentlige anskaffelser - mandat for offentlig utredningsutvalg*. Retrieved from http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Konkurransepolitikk/Anskaffelser/Anskaffelser_utvalg_mandat.pdf.
- Fornyings-, A.-o. K. (2012c). *Lov om offentlige anskaffelser, LOV 1999-07-16 nr. 69*. Retrieved from <http://www.lovdatabank.no/all/hl-19990716-069.html>.
- Fornyings-, A.-o. K. (2012d). *Nytt regelverk for tjenester allmenn økonomisk betydning*. from http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Konkurransepolitikk/Stotte/Nytt_regelverk_tjenester_allmenn_ekonomisk_betydning.pdf
- Fornyings-, A.-o. K. (2012e). *Offentlige anskaffelser (veileder 2012)*. Retrieved from http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Konkurransepolitikk/Anskaffelser/Off_anskaffelser_veileder_2012.pdf.
- Fornyings-, A.-o. K. (2012f, 17.08.2013). *Utvalg skal foreslå forenkling av offentlig innkjøp*. Retrieved from <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/pressemeldinger/pressemeldinger/2012/utvalg-skal-foresla-forenkling-av-offent.html?id=710280>
- Fornyings-, A.-o. K. (2013a). *Faktaark om tre nye anskaffelsesdirektiver*. Retrieved 07.09.2013, from http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Konkurransepolitikk/Anskaffelser/Faktaark_anskaffelsesdirektiver.pdf
- Fornyings-, A.-o. K. (2013b). *Offentlige anskaffelser (veileder 2013)*. Retrieved from http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Konkurransepolitikk/Anskaffelsesveileder_2013.pdf.
- Fornyings-, A.-o. K. (2013c). *Unntak fra forskrift om offentlige anskaffelser for kjøp av helse- og sosialtjenester til enkeltbrukere. (Høring, 04.10.2013)*. from <http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Konkurransepolitikk/Horingsbrevhelseogsosial.pdf>
- Fornyings-, A.-o. K. (2013d). *Vil vurdere pensjonsutfordringane til ideelle leverandører. (Pressemelding, 14.10.2013)*. from http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/pressemeldinger/pressemeldinger/2013/vil-vurdere-pensjonsutfordringane-til-id.html?id=739013&WT.tsrc=epost&WT.mc_id=epostvarsel_fad
- Forum for offentlige anskaffelser. (2012). *Avtaler uten tidsbegrensninger for et tyvetalls private, ideelle helseinstitusjoner*. Retrieved 04.08., from <http://foa.no/blog/files/4c9e9e5133b790fa1d49e933bd470bce-319.html>
- Forum for offentlige anskaffelser. (2013). *Tidsuavhengige avtaler med ideelle aktører griper om seg i helsesektoren*. Retrieved 01.03., 2013, from <http://foa.no/blog/files/12ad6eb695d113ced1cc48d0a1be2f30-394.html>
- Fredriksen, R. (2013). *Gahr Støre trenger Phoenix Haga. (NRK.Østfold)*. Retrieved 08.02., 2013, from <http://www.nrk.no/ostfold/gahr-store-trenger-phoenix-haga-1.10906141>
- Fremskrittspartiet. (2013). *Handlingsprogram 2013-2017*. from <http://www.frp.no/nor/mener/Enklere-hverdag/Prinsipp-og-handlingsprogram>
- FrivillighetNorge. (2013). *Ideelle sykehjem vant fram i retten*. Retrieved 05.09.2013, from http://www.frivillighetnorge.no/Ideelle-sykehjem-vant+fram+i+retten.b7C_wBbKYu.ips
- Gautun, H., Bogen, H., & Grødem, A. S. (2013). *Konsekvenser av konkurranseutsetting (Fafo-rapport 2013:24)*. Oslo: FAFO.
- Gilje, N., & Grimen, H. (2007). *Samhällsvetenskapernas förutsättningar* (2. utgave ed.). Göteborg: Bokförlaget Daidalos AB.
- Helle, H. (2013). *Konkurransereglane i EU- og EØS-retten som skranke for nasjonale styresmakter*. Bergen: Universitetet i Bergen.
- Helljesen, V., Grønli, H., & Omvik, O. R. (2013). *Sveriges største privatskolekjede: - Vi er klare for Norge*. Retrieved 20.08., from <http://www.nrk.no/valg2013/svensk-skolekonsern-klar-for-norge-1.11186750>

- Helse- og Omsorgsdepartementet. (2012-2013). *Morgendagens Omsorg*. (St.Meld. 29 (2012-2013)). Retrieved from <http://www.regjeringen.no/nb/dep/hod/dok/regpubl/stmeld/2012-2013/meld-st-29-20122013.html?id=723252>
- Helse- og Omsorgsdepartementet. (2014). *Oppdragsdokument 2014 Helse Sør-Øst RHF*. Retrieved from <http://www.regjeringen.no/upload/HOD/SHA/OppdragsdokumentHSO.pdf>.
- Hermansen, Å. (2011). Organisering og eierformer innen pleie og omsorgssektoren. (*Fafo-notat 2011:14*). Oslo: FAFO.
- Herning, L. (2012). Konkurransettsatte sykehjem i Norge. (*For Velferdsstaten, Notat 1:2012*). Oslo: For velferdsstaten.
- Herning, L., & Bank, H. (2010). Private sugerør i felleskapets kasser. (*Skriftserie, hefte nr. 9*). Oslo: For velferdsstaten.
- Horne, S. (2014). Svar fra Solveig Horne på spørsmål fra Kjersti Toppe. (*Stortinget, Dokument nr. 15:231 (2013-2014)*). Retrieved 08.01., 2014, from <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=58732>
- Hovedorganisasjonen Virke. (2012). Landsoverenskomst for utdanning, 2012 - 2014. from <http://www.virke.no/virkehjelperdeg/tariff/Documents/Landsoverenskomst%20for%20utdanning,%202012%20-%202014.pdf>
- Hovedorganisasjonen Virke. (2013a). Rundebord om offentlige anskaffelser, ideell sektor og private rehabiliteringssentre. Retrieved 02.05.2013, from <http://www.virke.no/nyheter/Sider/Rundebord-om-offentlige-anskaffelser,-ideell-sektor-og-private-rehabiliteringssentre.aspx>
- Hovedorganisasjonen Virke. (2013b). Rundebordskonferanse om innovasjon i offentlige anskaffelser - Virke 5.2.13. http://www.virke.no/eway/default.aspx?pid=302&e=0&trg=Left_9044&Main_8836=9043:0:10,3866:1:0:0:::0:0&Left_9044=8932:467641::1:9045:1:::0:0&tag=467641
- Hovedorganisasjonen Virke. (2013c). Vellykket dialogmøte mellom regjeringen og ideell sektor. Retrieved 14.06., from <http://www.virke.no/bransjer/bransjeartikler/Sider/Vellykket-dialogmote-mellom-regjeringen-og-ideell-sektor.aspx>
- Hovedorganisasjonen Virke. (2013d). Virke drøftet ideell sektor med EU. Retrieved 29.04.2013, from <http://www.virke.no/virkemener/Sider/Virke-drøftet-ideell-sektor-med-EU.aspx>
- Hovedorganisasjonen Virke. (2013e). Virke Ideell i Brussel. Retrieved 15.03., from <http://www.virke.no/virkemener/Sider/Virke-Ideell-i-Brussel.aspx>
- Hovedorganisasjonen Virke. (2013f). Virkes innspill til ny plattform for ny regjering - ideell sektor. Retrieved 23.09., from <http://www.virke.no/bransjer/bransjeartikler/Sider/Virkes-innspill-til-plattform-for-ny-regjering---ideell-sektor.aspx>
- Høie, B. (2013, 05.11.2013). Svar fra helseminister til skriftlig spørsmål fra Kjersti Toppe. *Saker og publikasjoner på Stortinget.no*. Retrieved 22.01.2014, from <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=58226>
- Høie, B. (2014). Svar fra helseministeren på skriftlig spørsmål fra Olaug V. Bollestad.pdf. (*Stortinget; Dokument nr. 15:257 (2013-2014)*). Retrieved 20.01., from <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=58781>
- Høyre. (2013). Høyres stortingsvalgprogram 2013-2017. 06.06.2013. from https://www.hoyre.no/admin/filestore/Filer/Politikkdokumenter/Stortingsvalgprogram/Hyre-stortingsvalgprogram2013-2017bokmaal_web.pdf
- Høyre, Venstre, KrF, & FrP. (2013). *Avtale mellom Venstre, Kristelig Folkeparti, Fremskrittspartiet og Høyre*. Retrieved from <http://www.hoyre.no/filestore/Filer/Politikkdokumenter/Samarbeidsavtale.pdf>.
- Jacobsen, D. I. (2000). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* Kristiansand: Høyskoleforlaget AS.
- Jensen, B. (2013). Offentlig eller privat utbygging av velferdstjenester: Kortversjon. (*Høgskolen i Hedmark, Rapport 2013.*). Rena: Høgskolen i Hedmark.
- Johannessen, A., Tufte, P. A., & Christoffersen, L. (2011). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (4. utgave ed.). Oslo: Abstrakt forlag.

- Joswig, R. (2013, 15.02.). Ideelle organisasjoner slipper anbud i barnevernet, *Vårt Land*. Retrieved from <http://www.vl.no/samfunn/ideelle-organisasjoner-slipper-anbud-i-barnevernet/>
- Kirkens Sosialtjeneste. (2013). Ønsker å likestille kommersielle og ideelle aktører. Retrieved 11.01.2014, from <http://kirkenssosialtjeneste.no/om-kirkens-sosialtjeneste/artikler/onsker-a-likestille-kommersielle-og-ideelle-aktorer>
- Kristelig Folkeparti. (2013). Politisk program 2013-2017., from <http://www.krf.no/ikbViewer/Content/74612/Politisk%20program%202013-2017%20Bokm%C3%A5l%20PDF.pdf>
- Krog, J. (2013, 29.06.2013). Jeg vil være herre i eget hus, *Politiken*, p. 3. Retrieved from http://selveje.dk/wp-content/uploads/2013/07/JKR_debat.pdf
- KS Advokatene. (2012). Hvor er handlingsrommet i anskaffelsesregelverket? . (Veileder av 16.02.2012). from <http://www.ks.no/PageFiles/22830/Veileder160212.pdf>
- Lie, A. (Ed.). (2007). *Nyliberalisme - ideer og politisk virkelighet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lundquist, L. (1998). *Demokratins vaktare*. Lund: Studentlitteratur.
- Lysbakken, A. (2014). Skriftlig spørsmål fra Audun Lysbakken til næringsminister Monica Mæland. (*Stortinget, Dokument nr. 15:411 (2013-2014)*). Retrieved 25.02., from <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=59102>
- Melgård, M. (2013, 26.12.2013). Frykter Regjeringen vil rasere ideell sektor, *Aftenposten*. Retrieved from <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/politikk/Frykter-Regjeringen-vil-rasere-ideell-sektor-7415329.html>
- Moland, L. E., & Bogen, H. (2001). Konkurranseutsetting og nye organisasjonsformer i norske kommuner (*Fafo-rapport 351/2001*). Oslo: Fafo (forskningsstiftelse).
- Mæland, M. (2014). Svar på skriftlig spørsmål fra Audun Lysbakken. (*Stortinget; Dokument nr. 15:411 (2013-2014)*). Retrieved 25.02., from <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=59102>
- Nordli, S. (2013a). Høyre lover å redde Phoenix Haga. (*NRK Østfold*). Retrieved 07.09., from <http://www.nrk.no/ostfold/hoyre-lover-a-redde-phoenix-haga-1.11227385>
- Nordli, S. (2013b). Phoenix Haga driver videre uansett (*NRK Østfold*). Retrieved 08.03., from <http://www.nrk.no/ostfold/phoenix-haga-driver-videre-uansett-1.10940781>
- Nordstoga, S., & Støkken, A. M. (2008). Et kontrollregime i endring. (*Sluttrapport, Universitetet i Agder mai 2008*). Agder.
- Norheim, B. (2013). Phønix Haga. from <http://www.frp.no/nor/fylke/Velg-ditt-fylke/OEstfold/Nyheter/Phoenix-Haga>
- Norsk Sykepleierforbund. (2013). Undersøkelse blant folkevalgte bekymrer. from <https://www.nsf.no/vis-nyhet/1285809/Undersokelse-blant-folkevalgte-bekymrer>
- NTB. (2013, 01.10.2013). Ideelle organisasjoner frykter Erna-regjering, *Aftenposten*. Retrieved from <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Ideelle-organisasjoner-frykter-Erna-regjering-7325853.html>
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2013a). *Stiftelsesloven, LOV-2001-06-15-59*. Retrieved from <http://lovdata.no/dokument/NL/lov/2001-06-15-59>.
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2013b). Ønsker innspill til gjennomføringen av nye EU-regler om offentlige anskaffelser. from <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/aktuelt/nyheter/2013/innspill-nye-eu-regler.html?id=735045>
- Oslo kommune - Byrådet. (2013). Ideelle får konkurrere om Rødtvet sykehjem (*Pressemelding den 11.03.2013*). Retrieved 24.09.2013, from [http://www.byradet.oslo.kommune.no/getfile.php/Byr%C3%A5det%20\(BYR\)/Internett%20\(BYR\)/Dokumenter/Pressemeldinger/130311%20PM%20Konkurranse%20R%C3%B8dtvet.pdf](http://www.byradet.oslo.kommune.no/getfile.php/Byr%C3%A5det%20(BYR)/Internett%20(BYR)/Dokumenter/Pressemeldinger/130311%20PM%20Konkurranse%20R%C3%B8dtvet.pdf)
- Oslo kommune. (2013). Anskaffelser av helse - og omsorgstjenester til enkeltbrukere (*Oslo kommune, Rapport*). Oslo.
- Pedersen, E. (2013). Phoenix Haga-saken: Er det juristene som skal styre ruspolitikken - og ikke politikerne? (*Rusfeltets hovedorganisasjon, Uttalelse*). Retrieved 03.01.2014, from <http://rusfeltet.no/Phoenix+Haga->

- [saken%3A+Er+det+juristene++som+skal+styre+ruspolitikken++og+ikke+politikkerne%3F.b7C_w7bY4m.ips](#)
- Petersen, O. H., Hjelmar, U., Vrangbæk, K., & la Cour, L. (2011). Effekter ved udlicitering av offentlige oppgaver: En forskningsbasert gjennomgang af danske og internationale undersøgelser fra 2000-2011 (*AKF-rapport, 5111 datert 05.09.2011*). København: AKF (Anvendt Kommunal Forskning).
- Regjeringen. (2005). *Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-09*. Oslo: Retrieved from http://www.regjeringen.no/upload/SMK/Vedlegg/2005/regjeringsplattform_SoriaMoria.pdf.
- Regjeringen. (2012). *Samarbeidsavtale om leveranser av helse- og sosialtjenester mellom regjeringen og hovedorganisasjonen Virke, Ideelt Nettverk m.fl.*: FAD Retrieved from <http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Konkurransepolitikk/Anskaffelser/Samarbeidsavtale.pdf>.
- Regjeringen. (2013). *Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet*. Sundvolden: Regjeringen Retrieved from <http://www.regjeringen.no/pages/38500565/plattform.pdf>.
- Rose, L. E. (Ed.). (2005). *Det kommunale laboratorium: Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering* (2. utgave ed.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Salamon, L. M., Haddock, M. A., S., W. S., & Tice, H. S. (2007). Measuring Civil Society and Volunteering: Initial Findings from Implementation of the UN Handbook on Nonprofit Institutions (*Working Paper No. 23*). Baltimore: John Hopkins University Center for Civil Society studies.
- Schou, I. (2013). Phoenix Haga - regjeringens svik. (*Høyre Østfold*). Retrieved 27.08., from <http://www.hoyre.no/Phoenix+Haga+-+regjeringens+svik.d25-T2tbOXB.ips>
- Selveje Danmark. (2014). Politiske indsatsområder. Retrieved 02.02., from <http://selveje.dk/politiske-indsatsomrader/>
- Senterpartiet. (2013). Prinsipp- og handlingsprogram 2013-2017. from <http://www.senterpartiet.no/getfile.php/BildeGalleri/Fellesfiler/PHP%202013-2017%20-%20Trykkformat%2017x24.pdf>
- Sivesind, K. H. (2008). Halveis til Soria Moria: Ikke-kommersielle velferdstjenester, politikken blinde flekk? (*Institutt for samfunnsforskning, rapport 2008:3*). Oslo: ISF.
- Sosialistisk Venstreparti. (2013a). Arbeidsprogram for Sosialistisk Venstreparti 2013-2017. 17.03.2013. from <http://sv.no/Politikken/Arbeidsprogram>
- Sosialistisk Venstreparti. (2013b). Inviterer til nytt barnehageforlik. (*Artikkel SV's hjemmeside*). Retrieved 15.11., from <http://sv.no/Siste-nytt/Inviterer-til-nytt-barnehageforlik>
- Statistisk Sentralbyrå. (2011). Satelittregnskap for frivillige og ideelle organisasjoner 2009. (*Artikkel SSB*). Retrieved 19.12., from <http://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/statistikker/orgsat/aar/2011-12-19>
- Statistisk Sentralbyrå. (2012a, 16.04.2013). Begreper i nasjonalregnskapet SSB, *artikkel*. from <http://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/begreper-i-nasjonalregnskapet>
- Statistisk Sentralbyrå. (2012b). Dokumentasjon av satelittregnskapet for ideelle og frivillige organisasjoner. (*Notater 2012/23*). from <http://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/artikler-og-publikasjoner/dokumentasjon-av-satelittregnskapet-for-ideelle-og-frivillige-organisasjoner#content>
- Statistisk Sentralbyrå. (2013). Elevar i grunnskolen, 1. oktober 2013. (*Artikkel og statistikk*). Retrieved 13.12., from <http://www.ssb.no/utdanning/statistikker/utgrs>
- Stortinget. (2014). Bakgrunnsinformasjon om de nye anskaffelsesdirektivene. (*Stortinget: EU/EØS-nytt*). Retrieved 29.02., from <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/EU-EOS-informasjon/EU-EOS-nytt/2014/EUEOS-nytt--19-februar-2014/#anskaffelsesdirektivet>
- Thonstad, K. (2013). Konkurranseutsetting: Norge i nordisk sammenheng (*LO, Samfunnsdokumentasjon nr. 1/13*). Oslo: Landsorganisasjonen i Norge, Samfunnspolitisk avdeling.
- Toppe, K. (2013). Skriftlig spørsmål fra Kjersti Toppe (Sp) til helse- og omsorgsministeren. (*Stortinget, Dokument nr. 15:20 (2013-2014)*). Retrieved 25.10., from

<http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=58226>

- Undheim, E. A. (2014, 20.02.). Frivillige organisasjonar fryktar dei vert utkonkurrerte, *Nationen*. Retrieved from <http://www.nationen.no/politikk/frivillige-organisasjonar-fryktar-dei-vert-utkonkurrerte/>
- Utenriksdepartementet. (2007). *EØS-loven, LOV 1992-11-27 nr 109.*: Retrieved from <http://www.lovdatab.no/all/hl-19921127-109.html>.
- Venstre. (2013). Venstres stortingsvalgprogram 2013-2017. from http://www.venstre.no/files/sentralt/program2013/stortingsvalgprogram_2013_web.pdf
- Wisløff, N. F., & et al. (2005). *Fra stykkevis til helt.* (NOU 2005:3). Oslo: Statens Forvaltningstjeneste, Informasjonsforvaltning.
- Wollebæk, D., & Sivesind, K. H. (2010). Fra folkebevegelse til filantropofi: Frivillig innsats i Norge 1997-2009. (*Rapport 2010-3*). Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn & frivillig sektor.