

Byrådssak 1059/24

Høring - NOU 2024:1 Definisjon og registrering av ideelle velferdsaktører

Saksfremstilling:

Kommunen har fått til høring NOU 2024:1 Definisjon og registrering av ideelle velferdsaktører.

Ved Kongelig resolusjon 12. august 2022 oppnevnte regjeringen et utvalg for å vurdere hvordan kommersiell drift kan fases ut i ulike skattefinansierte velferdstjenester. Utvalget leverte sin delutredning, NOU 2024 Definisjon og registrering av ideelle velferdsaktører, til Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet den 1. februar 2024. I brev av 15.04.2024 har Oslo kommune fått frist til 14.06.2024.

I mandatet ble utvalget bedt om å levere en delutredning med forslag til definisjon av ideelle driftsformer, og som også viser hvordan ideelle aktører kan registreres. Hovedformålet med utvalgets forslag til en definisjon og registreringsløsning er å kunne etablere et tydeligere rettslig skille mellom ideelle og kommersielle aktører som leverer offentlig finansierte velferdstjenester.

Forslaget til definisjon av ideelle velferdsaktører

Utvalget legger til grunn at forslaget til en definisjon skal kunne anvendes både for anskaffelser, tilskudd og andre avtaler mellom offentlige myndigheter og ideelle velferdsaktører.

Utvalget foreslår følgende definisjon av ideelle aktører i offentlig finansierte velferdstjenester (ideelle velferdsaktører):

«1 Som ideell velferdsaktør forstås en sammenslutning, stiftelse eller annen juridisk person registrert i Enhetsregisteret og som etter vedtektene eller liknende dokument

a. har et ideelt formål. Med ideelt formål forstås et sosialt formål til fellesskapets beste.

Økonomisk fortjeneste for en sammenslutnings deltakere eller eiere anses ikke som ideelt formål.

b. bare kan bruke direkte eller indirekte overskudd fra virksomheten som ledd i egen virksomhet eller på en måte som samsvarer med det ideelle formålet.

c. ved omdanning, salg eller nedleggelse bare kan bruke kapitalen på en måte som samsvarer med det ideelle formålet.

2 Dersom den ideelle velferdsaktøren tilhører en gruppe aktører under felles ledelse eller eierskap, må den øverste aktøren være en forening eller stiftelse, med et ideelt formål. Ingen

aktører i en slik gruppe kan ha kommersielle eiere.

3 Offentlige myndigheter kan ikke ha bestemmende innflytelse i den ideelle velferdsaktørens styrende organer.»

Forslaget til registreringsløsning for ideelle velferdsaktører

Utvalget har vurdert alternative registreringsløsninger for ideelle velferdsaktører og skisserer forslag til regulering som kan inngå i en lov om registrering av ideelle velferdsaktører.

Byrådens vurdering:

Byråden mener at et større innslag av private aktører i de kommunale velferdstjenestene vil bidra til et mer mangfoldig tilbud for innbyggerne, og høyere kvalitet for brukerne. Byråden mener at det vil bidra til innovasjon og nye måter å jobbe på som kan gjøre de offentlige velferdstjenestene bedre. Byråden er opptatt av at utvikling skal skje gjennom et samarbeid mellom det offentlige, private kommersielle og private ideelle. Dette vil styrke valgfriheten til innbyggerne og sikre et mer mangfoldig tjenestetilbud. Byråden mener det er viktig å ha mulighet til å reservere anbud for private ideelle aktører, dersom det i konkrete tilfeller er nødvendig for å sikre et godt mangfold blant aktørene som tilbyr velferdstjenester.

Byråden støtter at det er behov for å få en mer tydelig definisjon av ideelle aktører på velferdsområdet, som også klarere beskriver hva som skiller slike aktører fra de kommersielle. Videre er byråden enig i at definisjonen bør gjelde likt uavhengig av hvilket rettslig område man befinner seg på, og hvilken velferdstjeneste det er tale om. Byråden støtter også forslaget om å innføre en registreringsløsning for ideelle velferdsaktører, som del av en lov om registrering av ideelle velferdsaktører.

Selv om byråden støtter forslagene i delutredningen, er byråden sterkt kritisk til at regjeringen bruker fellesskapets midler på å utrede hvordan kommersiell drift kan fases ut i ulike skattefinansierte velferdstjenester. Byråden er av den klare oppfatning av at et samarbeid mellom offentlige, private kommersielle og private ideelle sikrer et best mulig tjenestetilbud til innbyggerne.

Byråden støtter utvalgets forslag om å innføre en registreringsløsning for ideelle velferdsaktører, som del av en lov om registrering av ideelle velferdsaktører. En slik ordning fremstår som et hensiktsmessig tiltak for å forenkle oppgaven for offentlige myndigheter som ønsker å prioritere ideelle gjennom for eksempel tilskudd eller bruk av reserverte anskaffelser (gitt at øvrige vilkår for dette er oppfylt).

Økonomiske og administrative konsekvenser

Saken har ikke økonomiske eller administrative konsekvenser

Vedtakskompetanse

Byrådet er gitt myndighet til å avgi høringsuttalelser på kommunens vegne ved bystyrets vedtak av 30.05.2001, sak 218 –Delegasjon av myndighet til å avgi høringsuttalelser på kommunens vegne.

Byråden for helse innstiller til byrådet å fatte følgende vedtak:

Byrådet avgir i henhold til delegert fullmakt følgende høringsuttalelse til NOU 2024:1
Definisjon og registrering av ideelle velferdsaktører på høring:

Oslo kommune mener at et større innslag av private aktører i velferdstjenestene i kommunene vil bidra til et mer mangfoldig tjenestetilbud for innbyggerne, og høyere kvalitet for brukerne. Oslo kommune mener også at det vil bidra til innovasjon og nye måter å jobbe på som kan gjøre de offentlige velferdstjenestene bedre. Oslo kommune er opptatt av, og har hatt god erfaring med, at utvikling skjer skje gjennom et samarbeid mellom det offentlige, private kommersielle og private ideelle. Dette vil styrke valgfriheten til innbyggerne og sikre et mer mangfoldig tjenestetilbud. Oslo kommune mener det er viktig å ha mulighet til å reservere anbud for private ideelle aktører, dersom det i konkrete tilfeller er nødvendig for å sikre et godt mangfold blant aktørene som tilbyr kommunalt finansierte velferdstjenester.

Oslo kommune støtter at det er behov for å få en mer tydelig definisjon av ideelle aktører på velferdsområdet, som også klarere beskriver hva som skiller slike aktører fra de kommersielle. Videre er kommunen enig i at definisjonen bør gjelde likt uavhengig av hvilket rettslig område man befinner seg på, og hvilken velferdstjeneste det er tale om. Kommunen støtter også forslaget om å innføre en registreringsløsning for ideelle velferdsaktører, som del av en lov om registrering av ideelle velferdsaktører.

Selv om kommunen med noen bemerkninger støtter forslagene i delutredningen, er kommunen sterkt kritisk til at regjeringen bruker fellesskapets midler på å utrede hvordan kommersiell drift kan fases ut i ulike skattefinansierte velferdstjenester. Oslo kommune er av den klare oppfatning av at et samarbeid mellom offentlige, private kommersielle og private ideelle sikrer et best mulig helsetilbud til innbyggerne, og mener det bør ligge i det kommunale selvstyret hvordan kommunen ønsker å løse velferdsoppgaver.

Forslaget til definisjon av ideelle velferdsaktører

Det er sentralt at en definisjon av ideelle velferdsaktører som skal anvendes på alle aktuelle områder i norsk rett, er i samsvar med EØS-retten. EU- og EFTA-domstolen har særlig i saker som gjelder tjeneste- og etableringsfriheten, herunder anskaffelsesdirektivet, omtalt hva som kjennetegner ideelle («non-profit») aktører. Utvalgets forslag til definisjon synes å være i tråd med denne rettspraksisen.

I den foreslåtte definisjonen 1. ledd bokstav a fremgår det at med «*ideelt formål*» menes «*et sosialt formål til fellesskapets beste*», og videre at «*økonomisk fortjeneste for en sammenslutnings deltakere eller eiere [ikke] anses som ideelt formål*». I utredningen kapittel 6.2.3 beskrives det at sistnevnte presisering (ordlyden i bokstav a tredje punktum) har til hensikt å «*klargjøre skillet mellom økonomisk fortjeneste for deltakere eller eiere, som ikke tillates, og økonomisk fortjeneste for virksomheten, som tillates*».

Ideelle velferdsaktører kan, i likhet med kommersielle aktører, drive offentlige velferdstjenester på en måte som sikrer et overskudd. Dette er etter kommunens vurdering en viktig presisering, siden det finnes oppfatninger om at ideelle velferdsaktører er forhindret fra å oppnå overskudd i sin virksomhet. Slik kommunen ser det bør det vurderes å innta denne presiseringen uttrykkelig i definisjonen.

Kommunen er enig i at definisjonen bør tydeliggjøre at ideelle velferdsaktører utelukkende kan bruke overskudd mv. fra virksomheten på en måte som er i tråd med det ideelle formålet, og at det samme gjelder for bruk av kapital ved omdanning, salg eller nedleggelse av virksomheten – jf. forslaget 1. ledd bokstav b og c.

Ordet «overskudd» i bokstav b kan imidlertid gi et noe for snevert inntrykk av hva vilkåret omfatter. For eksempel vil uttak av verdier i form av salg av den ideelle aktørens eiendom til underpris (eller kjøp til overpris) rammes, uten at dette dekkes av en naturlig språklig forståelse av begrepet «overskudd». Kommunen mener derfor det bør vurderes om vilkåret i bokstav b kan formuleres på en annen måte som ikke ordlydsmessig begrenser seg til bruk av økonomisk overskudd til andre formål enn det ideelle.

Utvalget drøfter i kapittel 6.3.2 blant annet hvilken grad av kommersiell aktivitet som kan tillates hos ideelle velferdsaktører. Det uttales at ved vurderingen av om en aktør innfrir vilkårene i definisjonen, må det foretas *«en konkret helhetsvurdering av kommersielle aktivitetens omfang og om overskuddet fra disse aktivitetene brukes i samsvar med det ideelle formålet»*. Dette er ikke inntatt i selve forslaget til definisjon, noe kommunen støtter. Etter kommunens vurdering vil det imidlertid være hensiktsmessig med noe mer veiledning fra statlig hold knyttet til denne vurderingen – herunder om det kan antydes en grense for «tillatt» omfang av kommersiell aktivitet, og om det må være en form for «sammenheng» mellom den kommersielle aktiviteten og aktørens ideelle formål.

Kommunen støtter presiseringen i forslaget til definisjon 2. ledd av at der den ideelle velferdsaktøren tilhører en gruppe under felles ledelse eller eierskap, må den øverste aktøren være en forening eller stiftelse med ideelt formål, og at ingen aktører i gruppen kan ha kommersielle eiere. Dette er i samsvar med rettspraksis og hensiktsmessig ut fra kontrollformål.

Utvalget anbefaler i kapittel 6.6 at definisjonen av ideelle velferdsaktører vurderes inntatt i sin helhet i ny lov om offentlige anskaffelser, eller at det der henvises til (den foreslåtte) lov om registrering av ideelle velferdsaktører. Det er kommunens anbefaling at definisjonen bør tas direkte inn i ny anskaffelseslov.

Forslaget til registreringsløsning for ideelle velferdsaktører

Kommunen støtter utvalgets forslag om å innføre en registreringsløsning for ideelle velferdsaktører, som del av en lov om registrering av ideelle velferdsaktører.

En slik ordning fremstår som et hensiktsmessig tiltak for å forenkle oppgaven for offentlige myndigheter som ønsker å prioritere ideelle gjennom for eksempel tilskudd eller bruk av reserverte anskaffelser (gitt at øvrige vilkår for dette er oppfylt).

En forutsetning for forenkling målsetningen er at oppgaven med godkjenning og kontroll legges til én nasjonal myndighet (nasjonal registermyndighet) som har kompetanse til å ta stilling til om kravene i definisjonen av ideelle velferdsaktører er oppfylt, og tilgang til nødvendige opplysninger.

Kommunen er enig i utvalgets vurderinger i utredningen kapittel 7.5.1 av at det er viktig at en registerløsning gis positiv troverdighet, slik at kommuner og andre offentlige myndigheter kan legge til grunn at virksomheter som er oppført i registeret oppfylder vilkårene for å være en ideell velferdsaktør.

Det bør innføres tiltak som holder registermyndigheten (staten) ansvarlig for tap som lokale oppdragsgivere pådrar seg hvis en aktør som er oppført i registeret likevel viser seg ikke å oppfylle vilkårene for å defineres som ideell.

Slik kommunen ser det vil det være mest hensiktsmessig og sikre en mest mulig robust løsning om det innføres en registreringsplikt for ideelle velferdsaktører, og at oppføring i registeret er en forutsetning for å bli ansett som en slik aktør – og dermed for eksempel kunne delta i reserverte anskaffelser.

For å sikre overholdelse av EØS-rettens krav er det imidlertid viktig at også utenlandske aktører har mulighet til å bli registrert.

Byrådsavdeling for helse, den 06.06.2024

Saliba Andreas Korkunc

Vedlegg:

1. Høring - NOU 2024:1 Definisjon og registrering av ideelle velferdsaktører
2. NOU_2024_1_Definisjon og registrering av ideelle velferdsaktører (003)