

HOVEDFUNN

Ideelle organisasjoners særtrekk og merverdi på helse- og omsorgsfeltet

Håkon Dalby Trætteberg og Karl Henrik Sivesind

- Hva skiller ideelle fra offentlige og kommersielle leverandører av offentlig betalte helse- og omsorgstjenester?
- Hva hemmer og fremmer ideelle leverandørers særtrekk og merverdi?
- Hvilke alternativer finnes dersom et nytt EU-direktiv fratrar Norge muligheten til å reservere anbudskonkurranser for ideelle?

Last ned hele rapporten på www.sivilsamfunn.no

Dalby Trætteberg, H. og Sivesind, K. H. (2015). *Ideelle organisasjoners særtrekk og merverdi på helse- og omsorgsfeltet*. Rapport 2/2015. Oslo/Bergen: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.

Senter for forskning på
sivilsamfunn og frivillig sektor
c/o ISF
Munthes gate 31
Pb. 3233 Elisenberg
0208 Oslo

www.sivilsamfunn.no
info@sivilsamfunn.no



Følg oss på Twitter (@sivilsamfunn)



Følg oss på Facebook

«Hvis muligheten til å reservere anbudskonkurranser nå faller bort, må myndighetene vurdere hvordan de fremover skal forholde seg til ideelle leverandører»

Dalby Trætteberg og Sivesind 2015, s. 46.

«En profitorientert aktør har incentiver til å ha høy målbar kvalitet, men få incentiver til å bruke ressurser på å ha høy usynlig kvalitet. Ideelle aktører kan ha incentiver for at begge formene for kvalitet skal være høy»

Dalby Trætteberg og Sivesind 2015, s. 24

Om undersøkelsene

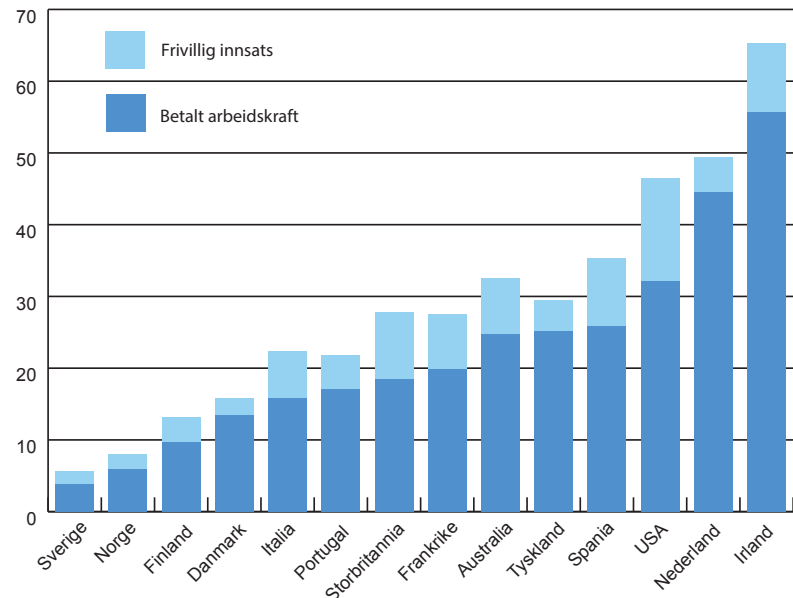
Analysen er basert på tre hovedkilder:

1. Gjennomgang av foreliggende forskning på feltet.
2. Kvalitative undersøkelser gjennomført i utvalgte institusjoner innenfor skole og sykehjem i Norge, Sverige og Danmark. Data samlet inn til prosjektet «Utkontraktering av skandinaviske velferdssamfunn» ved Institutt for samfunnsforskning.
3. Sju intervju med offentlige innkjøpere, brukerrepresentanter og representanter for de ideelle organisasjonene innenfor barnevern og rusbehandling i Norge.

Ideell sektor i Norge

- I Norge er 6 prosent av antall ansatte innen velferdsfeltet hos ideelle virksomheter. Blant vestlige land er det kun Sverige som har en mindre ideell sektor.

Figur 1: Arbeid for ideelle organisasjoner som andel av antall ansatte på velferdsfeltet (Sivesind og Selle 2010).



- De fleste land har virkemidler for å balansere sine velferdstjenester mellom offentlige, kommersielle og ideelle leverandører. I Norge har et av de fremste virkemidlene vært egne, reserverte anbudsrunder for ideelle leverandører.
- I 2016 trer et nytt EU-direktiv om offentlige anskaffelser i kraft. I følge en rapport fra Fredrik Sejersted (2014) vil det da ikke lenger være mulig for offentlige innkjøpere å reservere anbudskonkurranser for ideelle leverandører.

Særtrekk ved ideelle aktørers produksjon av tjenester

- Forskningslitteraturen påpeker at ideell sektor har særtrekk som komplementerer offentlige og kommersielle velferdstjenester:

Mangfold og valgfrihet. Mens offentlige og kommersielle leverandører retter tjenester mot gjennomsnittsborgeren eller det største markedssegmentet, kan ideelle leverandører tilpasse tjenestene til mindre nisjer i befolkningen. På denne måten kan de kompensere for manglende bredde hos andre aktører når det gjelder kvalitet, spesielle behov, interesser, metodologi og livssyn.

Tillit. Fordi ideelle organisasjoner har andre mål enn profitt, har de unike incentiver for å sikre oppmerksomhet mot både målbar og mindre målbar tjenestekvalitet. Sammen med medlemsdemokrati og organisasjonens ideelle verdigrunnlag er dette faktorer som inngir tillit.

Innovasjon. Ideelle driver sosial innovasjon ved å identifisere utfordringer i samfunnet og finne løsninger på disse. Mye av innovasjonen handler om å finne nye virkemidler og tilnærminger.

Frivillighet. Ideelle organisasjoner kan mobilisere frivillighet basert på verdier, religion eller ideologi. Land med få ideelle virksomheter innen velferdssektoren har også mindre frivillig arbeid på velferdsfeltet.

Betingelser for ideelles særtrekk og merverdi

- Merverdien ved ideelle virksomheter handler blant annet om å skape rom for å gjøre ting på andre måter enn når fokuset er på kommersiell fortjeneste eller det offentlige hierarkiske styringssignaler.
- Å stimulere til aktivt medborgerskap, deltakelse og medvirkning, å ivareta svakere gruppers interesser eller å fremme tillit mellom grupper er merverdier som knyttes til ideelle velferdsleverandører.
- De ideelles særegne kvaliteter kan være vanskelig å måle. Rapporten gir klare indikasjoner på at potensialet for merverdi ikke utnyttes til fulle, uten at det er mulig å gi mer presise anslag. Undersøkelsen peker imidlertid på strukturelle forhold som gjør det vanskelig å realisere den merverdien ideelle er opptatt av å skape.

Hva hemmer ideelles særtrekk?

- Anbudskonkurranser gir mindre rom for særtrekk fordi en i stor grad konkurrerer på pris. Likestilling med kommersielle tvinger ideelle leverandører til å tilpasse seg kommersiell drift. Erfaringen fra andre land viser at dette kan gå på bekostning av de ideelles evne til å beholde sine særpreg.
- Sterk offentlig regulering fører til at ideelle får begrenset handlingsrom til å forfølge egne visjoner. Dette gir organisasjoner som ligner offentlige leverandører.
- I en skjerpet konkurransesituasjon kan ideelle bli utkonkurrert siden de ikke har like god kapitaltilgang som profittorienterte, som kan tiltrekke seg investorer.
- Ideell merverdi etterspørres ikke av innkjøpere. Det synes å være usikkerhet hos offentlige innkjøpere om hva og hvordan ideell merverdi kan skapes. Også blant de ideelle selv varierer det hvor høy bevissthet det er rundt dette.

Hva fremmer ideelles særtrekk?

- Offentlige innkjøpere som etterspør ideelles kvaliteter. Dette krever et gjennomtenkt forhold til forskjellen mellom ideell og kommersiell drift.
- Mindre bruk av anbud og mer bruk av brukervalg og langsiktige kontrakter uten sluttdato.
- Muligheter for at de ideelle selv kan være med å definere kvalitet i tjenesten.
- Tradisjonelt har ideelle organisasjonenes status som medlemsorganisasjoner sikret autonomi fra offentlig inngripen.

5 kjennetegn ved ideelle organisasjoner

Organisert. Aktiviteten er varig og regelmessig, for eksempel ved at organisasjonene har møter, medlemskap og prosedyrer for beslutningstaking. Dette inkluderer også uformell aktivitet.

Privat. Organisasjonen er ikke formelt underlagt offentlig styring, selv om den kan motta betydelige inntekter fra det offentlige.

Videreformidler ikke fortjeneste. Organisasjonen har ikke primært et profittfokus, og deler ikke ut fortjeneste. Overskudd må brukes i tråd med organisasjonens hovedmål.

Selvstyrt. Organisasjonen står ansvarlig for sine aktiviteter og kan nedlegges på eget initiativ.

Frivillig. Medlemskap eller deltakelse er ikke lovpålagt eller obligatorisk.

(se Sivesind 2008:15).

«Undersøkelsen kan ikke si med sikkerhet i hvilken grad de ideelle produserer merverdi. At ideell sektor har potensial for merverdi synes imidlertid klart»

Dalby Trætteberg og Sivesind 2015, s.46

«Ideelle organisasjoners merverdi avhenger av finansiering, styring og regulering»

Dalby Trætteberg og Sivesind 2015

«Likestilling med kommersielle tvinger ideelle leverandører til å tilpasse seg kommersiell drift. Erfaringen er at dette kan gå på bekostning av ideelles særtrekk»

Dalby Trætteberg og Sivesind 2015

Livet etter nytt EU-direktiv

Rapporten gjør ingen utredning av alternativer til reserverte anbudskonkurranser for ideelle, men peker på noen muligheter som fortjener videre oppmerksomhet:

Bedre anbud

- **Kvalitet må etterspørres**
Konkurranser der leverandørene selv kan definere kvaliteten og slik konkurrere om å skape best kvalitet, vil kunne gi leverandørene bedre muligheter til å få fram sine særtrekk og merverdier.
- **Rettferdig konkurranse**
Særlig aktuelt er spørsmålet om pensjonsordninger og bruken av faste ansettelses. Dette er faktorer som utgjør en ekstra utfordring for ideelle virksomheter.
- **Økt dialog**
Innkjøper og leverandør må ha tettere kontakt gjennom inngåelse og forvaltning av kontrakter for å oppnå gode og innovative løsninger for brukerne.

Alternativer til anbud

- **Utvidet egenregi**
Tjenesten driftes av ideelle, men på en slik måte at det offentlige utøver tilstrekkelig kontroll til at det ikke er å anse som en offentlig anskaffelse. Mange ideelle sykehjem driftes i praksis på denne måten i dag.
- **Brukervalg, tjenestekonsesjoner**, eller andre måter å koble bruker og velferdstilbud uten at det er en offentlig anskaffelse.
- **Benytte handlingsrommet**
I mange tilfeller er ikke anskaffelsesdirektivet relevant, og det er større handlingsrom enn man ofte tror. For eksempel gjør hensyn til barns beste og bruken av myndighetsutøvelse at handlingsrommet er stort innenfor barnevernstjenester.

Sentrale referanser:

- Sejersted, F. (2014). Rettslig vurdering av om unntaket for kjøp av helse- og omsorgstjenester fra ideelle kan videreføres. Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet.
- Sivesind, K.H. og Selle, P. (2010) Civil society in the Nordic countries: Between displacement and vitality. I: R. Alapuro & H. Stenius (red.), *Nordic Associations in a European Perspective* (s. 89–120). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Sivesind, K. H. (2008) *Halvveis til Soria Moria. Ikke-kommersielle velferdstjenester, politikkenes blinde flekk*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Sivesind, K. H. (2013). Ideella välfärdstjänster: En lösning på den skandinaviska modellens framtida utmaningar? I: L. Trägårdh, P. Selle, L. S. Henriksen & H. Hallin (red.), *Civilsamhället klämt mellan stat och kapital. Välfärd, mångfold, framtid* (s. 75-88). Stockholm: SNS Förlag.

Rapporten er finansiert av Kulturdepartementet gjennom prosjektet «Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor». Senteret er et samarbeidsprosjekt mellom Uni Rokkansenteret og Institutt for samfunnsforskning.

Aktuelle prosjekter om ideell sektor og velferdsorganisering:

Third Sector Impact

Utkontraktering av skandinaviske velferdssamfunn? Konsekvenser av privat og nonprofit tjenesteyting for aktivt medborgerskap.

Rammebetingelser og ringvirkninger av velferdsmiks. En sammenlignende analyse av politikkkutforming, offentlig diskurs og servicekvalitet.