



Nærings- og handelsdepartementet  
Postboks 8014 Dep.

0030 OSLO

**Deres ref.**

**Vår ref / Saksbehandler**

**Dato:**

12/4360-2

17.08.2012

Håkon Trætteberg / tlf.

## **UTREDNING OM SOSIALT ENTREPRENØRSKAP**

Fagforbundet vil gi innspill til Nærings- og Handelsdepartementets høring om DAMVADs utredning om sosialt entreprenørskap. Fagforbundet var opprinnelig ikke på Nærings- og handelsdepartementets liste over høringsinstanser. Dette forundrer oss da vi mener Fagforbundet er en naturlig høringsinstans i spørsmål om sosialt entreprenører som leverandører av helsetjenester. Vi håper og forventer at departementet vil invitere oss til å komme med innspill om lignende spørsmål i framtiden.

DAMVADs utredning går inn i mange viktige spørsmål. Fagforbundet synes det er positivt og viktig at sosialt entreprenørskap blir definert og debattert. Vi vil videre i høringssvaret forholde oss til rapportens avgrensning og definisjon av sosiale virksomheter.

Før vi går i gang med drøftingen av rapporten vil vi gi uttrykk for en generell positiv holdning til sosialt entreprenørskap. Virksomhetene er tuftet på et verdigrunnlag som beriker det norske samfunnet. Ideelle og frivillige organisasjoner har vært og er viktige støttespillere for velferdsstaten, og vi synes det er positivt om også kommersielle aktører er interesserte i å løse sosiale utfordringer og inkludere utsatte grupper. I den grad virksomhetene er innovative er dette også et udelt gode for Norge. Det er også viktig for oss å understreke at vi har en grunnleggende positiv holdning til ideelle aktører som opererer i det samme markedet. Organisasjoner som for eksempel Kirkens Bymisjon er en berikelse for omsorgsfeltet i Norge, og i den grad vi gir uttrykk for skepsis til særbehandling av sosiale entreprenører, er dette ikke ment å ramme slike ideelle organisasjoner.

### **Rapportens premissgrunnlag**

På generelt grunnlag vil vi kritisere rapporten for å inneholde en del udokumenterte og ideologisk preget påstander. Sammenhengen i argumentasjonen er også tidvis tynn. For eksempel påstår DAMVAD at "... sosiale virksomheter potensielt kan utføre enkelte oppgaver mer effektivt enn offentlig sektor. Det er et empirisk spørsmål, men uten en effektivitetsforbedring vil det over tid neppe være grunnlag for virksomheten. Det er altså et betydelig samfunnsøkonomisk potensial forbundet med sosiale virksomheter."

DAMVAD har selvfølgelig rett i at dette er et empirisk spørsmål. En hvilken som helst aktør, offentlig eller privat, som kan utføre fellesskapsfinansiert velferdstjenester bedre og

mer effektivt enn hva som er tilfelle i dag, vil føre til en besparelse for fellesskapet. Vi finner imidlertid ikke at DAMVAD på noe som helst vis godtgjør at sosiale virksomheter skulle være spesielt godt rustet til å løse disse oppgavene. Når slike resonnementer får stå uten videre dokumentasjon eller utlegninger, er det i realiteten en triviell påpekning av at effektiv oppgaveløsning er bedre enn mindre effektiv oppgaveløsning. Fagforbundet finner det derfor nødvendig å påpeke at offentlige egenregi har en rekke veldokumenterte fordeler når det kommer til for eksempel koordinering, konsistens og kvalitet i tjenesteleveransen. Problemet med DAMVADs formuleringer er at de etterlater et inntrykk av en offentlig sektor som ikke makter å levere gode tjenester, og dette uten at det kan belegges. Det er forunderlig for oss at DAMVAD velger denne tilnærmingen. Særlig da de sosiale virksomhetene som utgjør det empiriske grunnlaget for utredningen i all hovedsak er basert på aktivitet som er supplerende til den offentlige velferden. Det fremragende arbeidet som gjøres i virksomheten står i svært liten grad i et konkurranseforhold til offentlig sektor, og det burde derfor være unødvendig å konstruere et motsetningsforhold mellom offentlig egenregi og aktivitetsområdet til sosiale virksomheter.

Rapporten inneholder indre motsetninger som vi ser som svakheter, og som gjør det utfordrende å nyttiggjøre seg av den. Sosiale virksomheter beskrives for eksempel som innovative både når det gjelder organisasjonsform og i å finne nye nisjer i markedet for sin aktivitet. Det skulle dermed ligge til rette for at disse virksomhetene skal kunne ha betydelig suksess innenfor de regulære markedsmechanismene. Dersom ideene er gode bør det være mulig å hente kapital på samme vis som andre private foretak, og dersom produktene og tjenestene er gode bør det være etterspørsel i markedet. Vi finner det derfor ikke naturlig at det offentlige skal sikre finansiering til kommersiell virksomhet som ikke får finansiering fra private.

DAMVAD mener at grensen for det offentlige eneansvar er viktig for sosiale virksomheters ekspansjonsmuligheter. Dette er selvfølgelig rett. For alle virksomheter som ønsker å levere tjenester innenfor velferdsstatens domene vil graden av offentlig drift være styrende for størrelsen på markedet (vi vil her minne om at sosiale virksomheter av DAMVAD er definert ved at de svarer på oppgaver som det offentlige ikke har ansvar for og leverer tjenester som ikke allerede eksisterer). Det må imidlertid ikke være slik at det er tilbyderens ønske om marked som styrer innretningen til velferdsstaten. Det sentrale må være å gi tjenester av høy kvalitet til innbyggerne. Vi mener det er grundig dokumentert at offentlig egenregi er den beste organiseringen av offentlige tjenester. Sosiale virksomheter kan spille en positiv komplimenterende rolle, men vi kan ikke organisere velferdsstaten etter interessene til særgrupper på tilbudssiden. Det offentlige kan være en del av sosiale virksomheters marked i den grad virksomheten leverer varer og tjenester folkevalgte organer i det offentlige etterspør. I motsatt fall bør ikke det offentlige ha ansvar for å legge til rette et marked spesielt for denne type virksomheter.

### **Sosiale virksomheter og offentlige anbudsprosesser**

Sosiale virksomheter er et positivt bidrag til norsk næringsliv, særlig med tanke på at de har som mål å løse sosiale utfordringer. I Norge har frivillig sektor en lang tradisjon for å arbeide under samme målsettingen. Slik vi forstår DAMVADs definisjon, så skiller sosiale virksomheter seg ut ved at de i større grad er drevet etter forretningsmodeller, de har i hovedsak ikke vedtekter mot utdeling av aksjer, utbytte, overskudd eller lignende, har varierende organisasjonsformer og de løser oppgaver som ligger utenfor den offentlige

velferdens ansvarsområder. I tillegg er de innovative og tar i bruk nye metoder og virkemidler for å løse samfunnsproblemer. Fagforbundet er positive til at det offentlige stimulerer kommersielle organisasjoner med sosiale formål gjennom for eksempel Innovasjon Norge. Så lenge virksomhetene ikke er organiserte som ideelle er det vanskelig å argumentere for at disse virksomhetene skiller seg vesentlig fra vanlige kommersielle virksomheter i sin relasjon til det offentlige. Enhver leverandør av helsetjenester kan hevde å ha et formål om å løse samfunnsutfordringer, eller feste dette i vedtektene sine.

En av barrierene som er skildret er at det er ressurskrevende å delta i offentlige anbudsrunder og at de sosiale virksomhetene oppfatter at det offentlige i for liten grad er risikovillige når det gjelder å avgi ressurser og midler. Fagforbundet betviler ikke at dette kan være utfordringer for sosiale virksomheter, men kan ikke se at dette er utfordringer som er spesielle for denne type virksomheter. Mange aktører opplever negative følger knyttet til et komplisert og overimplementert anbudsregelverk, særlig gjelder dette for små bedrifter. Samtidig handler dette om bruk av fellesskapets midler. Fellesskapets midler skal brukes effektivt og ansvarlig, og da er det nødvendig å sikre seg at leverandøren har rederlig og stabil økonomi, og ikke står i fare for å gå konkurs i løpet av kontraktsperioden. Mottakerne av tjenestene i helse- og omsorgssektoren er ofte sårbare og har stort behov for stabilitet og kontinuitet, og derfor er det helt riktig at kommunen har visse krav til leverandørene. Helsesektoren kan ikke utsette brukerne sine for at kontrakter blir brutt pga at leverandøren for eksempel ikke har god nok likviditet eller på annen måte er ustabil. Sosiale virksomheter må kvalifisere seg til å konkurrere på samme vilkår som andre aktører.

Fagforbundet har ved flere anledninger gitt regjeringen innspill vedrørende utformingen av regelverket for offentlige anskaffelser og hvordan dette praktiseres. Vi har da gitt uttrykk for at vi mener det bør gjøres endringer, blant annet for å utvide rommet for offentlig egenregi og økt handlefrihet for det enkelte folkevalgte ledd i forvaltningen. Dette er en viktig diskusjon. Vi finner det imidlertid lite betimelig å diskutere behovene til sosiale virksomheter og funksjonelle tilbud uten å ha et videre perspektiv.

DAMVAD refererer til Udbudsrådet i Danmark som hevder at ”... funksjonelle tilbud kan bidra til å fremme innovasjon og øke kvaliteten og fleksibiliteten i løsningen av offentlige oppgaver.[...]Funksjonelle tilbud er kjennetegnet ved at det stilles krav til funksjonen til varen (eller tjenesten), og ikke til aktivitetene som skal med i utviklingsfasen. I funksjonelle tilbud er det mer fokus på resultater og bestillerens behov fremfor aktiviteter og prosesskrav. Dette gir leverandørene større frihet til å utvikle løsninger.”

Fagforbundet er ikke fremmed for å anerkjenne de positive sidene ved funksjonelle tilbud. Vi vil imidlertid påpeke at det fins dilemma knyttet til dette. Dette er særlig knyttet til hvordan man kan sikre at en privat aktør oppfyller ikke-lovpålagte normer når dette ikke er beskrevet. På et sykehjem er det vanlig at det jobber ergoterapeuter, aktivitetører og andre som ikke utfører lovpålagte oppgaver. Disse gruppene har kompetanse som sikrer kvaliteten i tjenestene. Vi frykter at økt bruk av funksjonelle tilbud vil kunne gå på bekostning av den samlede kompetansen i virksomheten. Når det offentlige kjøper varer og tjenester vil det ofte være nødvendig å stille krav knyttet til kompetansen til de som skal utføre jobben, soliditeten til tilbydereren og lønns- og arbeidsvilkår til de ansatte. Det

offentlige vil aldri kunne frasi seg ansvaret knyttet til tjenesten befolkningen har krav på. Derfor er det nødvendig å stille krav også til aktiviteter og prosesskrav.

### **Helsetjenester og innovasjon**

Generelt synes vi at rapporten er preget av udokumenterte påstander om at offentlig sektor ikke er effektiv nok og ikke løser oppgavene godt nok. Vi opplever en tiltagende tendens til at noen aktører ønsker at kjerneoppgaver i velferdsstaten som det offentlige i dag drifter, skal driftes av private aktører. Dette er i tråd med utviklingen vi de senere årene har sett i en del andre land, inkludert vår nordiske naboland. Denne trenden kan skape varige, fundamentale endringer i virkemåten til vår velferdsstat, og dermed også påvirke dens evne til å levere velferd til befolkningen. Det oppsiktsvekkende i så henseende er den slående mangelen på forskning rundt disse forholdene. Særegenheten til den skandinaviske velferdsmodellen er behørig dokumentert i velferdsforskningen. Vi kan nå stå i en nyordning av denne modellen, men det gjør vi uten at beslutningstagere har det nødvendige faktagrunnlaget til å vurdere veien framover. Vi ser fra Sverige og Danmark at nye funn slår beina under forestillingen om store gevinster ved privatisering av velferdsoppgaver<sup>1</sup>.

Fagforbundets synspunkt er at helsetjenester bør leveres i egenregi og at offentlig sektor selv vil kunne tilby de beste tjenestene og størst grad av kontinuitet overfor brukerne. Vi mener at dette er viktig å understreke, særlig tatt i betraktning at rapporten er preget av en holdning til at offentlig sektor ikke løser oppgavene sine godt og effektivt. Videre er det ikke slik at det i dag ikke finner sted innovasjon innenfor offentlig virksomhet. Offentlig forvaltning og tjenesteyting er radikalt annerledes i dag enn hva som var tilfelle for kun få år siden. Dette er resultat av et pågående innovasjonsarbeid i offentlig sektor. I den forbindelse viser vi til Østlandsforskning sitt funn fra 2010 som tyder på at det finner sted minst like mye innovasjon i kommunesektoren som i private foretak<sup>2</sup>. Det er viktig å ta vare på de innovasjonsverdiene som allerede finnes.

Når dette er sagt har vi i Norge tradisjon for at ideelle aktører kompletterer det offentlige tilbudet på en god måte. Dette har vært og er en berikelse for velferdsstaten, og Fagforbundet mener det skal legges til rette for at reelt ideelle aktører fortsatt skal spille en rolle. Det er imidlertid viktig å skille mellom ideelle og kommersielle aktører. Sosiale entreprenører er i rapporten fra DAMVAD forsøkt plassert et sted imellom disse to kategoriene, men vi finner ikke naturlig at sosiale entreprenører skal møtes med det samme regimet som de ideelle aktørene.

---

<sup>1</sup> Se for eksempel Hartman, Laura (red): *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?* SNS Förlag 2011. URL: [http://www.sns.se/sites/default/files/konkurrensens\\_konsekvenser\\_pod\\_2.pdf](http://www.sns.se/sites/default/files/konkurrensens_konsekvenser_pod_2.pdf); Petersen, Ole Helby; Ulf Hjelmar, Karsten Vrangbæk og Lisa la Cour: *Effekter ved udlicitering af offentlige opgaver*

*En forskningsbaseret gennemgang af danske og internationale undersøgelser fra 2000-2011.* AKF 2011. URL: [http://www.akf.dk/udgivelser/container/2011/udgivelse\\_1113/](http://www.akf.dk/udgivelser/container/2011/udgivelse_1113/); Skolverket: *Likværdig utbildning i svensk grundskola? Rapport 374 2012.* URL: [http://www.skolverket.se/2.3894/publicerat/2.5006?\\_xurl=http%3A%2F%2Fwww4.skolverket.se%3A8080%2Fwtpub%2Fws%2Fskolbok%2Fwpubext%2Ftrycksak%2FRecord%3Fk%3D2816](http://www.skolverket.se/2.3894/publicerat/2.5006?_xurl=http%3A%2F%2Fwww4.skolverket.se%3A8080%2Fwtpub%2Fws%2Fskolbok%2Fwpubext%2Ftrycksak%2FRecord%3Fk%3D2816)

<sup>2</sup> Håvard Teigen, Terje Skjeggedal og Asgeir Skåholt: *Kommunesektorens innovasjonsarbeid.* ØF Rapport 11/2010. URL: <http://www.ostforsk.no/rapport/pdf/112010.pdf>

### **Fagforbundets anbefalinger**

Fagforbundet anbefaler Nærings- og handelsdepartementet å tilnærme seg sosialt entreprenørskap gjennom sitt ordinære virkemiddelapparat. Det er ikke grunnlag for å særbehandle sosiale virksomheter i forhold til andre private leverandører av helsetjenester. Et mulig unntak kan være at Innovasjon Norge med hell kan gjøre det lettere å motta oppstartsstøtte for virksomheter med en særlig profil på inkludering i sin ansettelsesstrategi.

Vi finner at diskusjonen om funksjonelle tilbud ville gjort seg bedre innenfor en mer helhetlig behandling av regelverket for offentlige anskaffelser. Utredningen fra DAMVAD er gode på å peke på mulige fordeler ved denne type tilbud. Vi finner det derfor nødvendig å understreke at det finnes utfordringer ved bruk av denne type tilbud. Dette er utfordringer knyttet til kompetansen til de ansatte og det offentliges sikkerhet for omfang og kvalitet på tjenesten.

Fagforbundet vil understreke at vi er positive til stimulering av innovasjon i helsesektoren. I den grad sosiale virksomheter kan bidra til dette, må det ønskes velkommen. Vi finner imidlertid ikke at det er fruktbart å innrette spesielle tiltak rettet mot disse virksomhetene. Det bør heller lages brede, generelle innovasjonsstrategier som også vil komme sosiale virksomheter til gode dersom disse har bidrag til innovasjon.

Med hilsen  
FAGFORBUNDET

Jan-Tore Strandås  
(sign)  
fagleder

Håkon Trætteberg  
(sign)  
rådgiver

*Dette brevet er godkjent elektronisk i Fagforbundet og har derfor ingen signatur.*

*Vedlegg:  
Kopi:*