

# Samvirke innen offentlige tjenester

## Pleie og omsorg

Dato: 14.04.2008

Utarbeidet av Det Kgl. Selskap for Norges Vel ved Tor Breen, Arild Løvik og Geir Moe

FoU-prosjekt nr. 074024



DET KGL. SELSKAP FOR NORGES VEL

**Det Kgl. Selskap for Norges Vel**

**Hovedkontor**

Adresse..... : Postboks 115, N - 2026 Skjetten

Telefon..... : 64 83 20 00

Faks ..... 64 83 20 01

E-post..... : [norgesvel@norgesvel.no](mailto:norgesvel@norgesvel.no)

Nettsted..... : [www.norgesvel.no](http://www.norgesvel.no)



**DET KGL. SELSKAP FOR NORGES VEL**

## Forord

---

Høsten 2007 fikk Det Kgl. Selskap for Norges Vel i oppdrag av KS-Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS) å utrede ulike forhold i forbindelse med samvirkeforetak, særlig innen pleie- og omsorgssektoren, der offentlig sektor har ansvaret. Med dette legger vi fram vår rapport «Samvirke innen offentlige tjenester. Pleie- og omsorg» (FoU-prosjektnr. 074024).

Resultatene i rapporten bygger på intervjuer med representanter for ulike samvirkeforetak innen pleie- og omsorgssektoren og med kommuneansatte der foretakene er lokalisert. Dessuten danner litteraturstudier grunnlag for deler av rapporten.

Arbeidet er finansiert av KS. Vi takker samvirkeforetakene og kommunene som deltok i intervjuundersøkelsen. Alle var positive til opplegget og bidro med verdifull informasjon. Spørreskjemaene som dannet grunnlaget for intervjuene ble kvalitetssikret av Magnar Forbord, Norsk senter for bygdeforskning. Alf Einar Fornes, Fylkesmannens landbruksavdeling, Nord-Trøndelag har skrevet avsnittet om ”Ansvarsforhold ved evt. konkurser, forutsigbarhet, ansvar, eiendomsforvaltning”. Vi vil også takke dem for deres bidrag.

Vi håper rapporten kan bidra til et større engasjement for å fremme samvirkemodellen som organisasjonsform innen pleie- og omsorgssektoren.

Prosjektgruppa, april 2008

*Tor Breen,*

*Arild Løvik,*

*Geir Moe,*

*John Tingulstad*

Det Kgl. Selskap for Norges Vel

## Innholdsfortegnelse

<b>1. SAMMENDRAG OG KONKLUSJON.....</b>	<b>6</b>
<b>2. INTRODUKSJON.....</b>	<b>14</b>
2.1 INNLEDNING.....	14
2.2 MANDATET.....	15
2.2.1. PREISERING AV OPPGAVEN.....	15
2.3 PROSJEKTORGANISERING.....	15
2.4 ULIKE BEGREPER - DEFINISJONER.....	16
<b>3. METODER .....</b>	<b>18</b>
3.1 OMFANG.....	18
3.2 SAMVIRKEFORETAK INNEN PLEIE- OG OMSORGSSEKTOREN - KVALITATIV UNDERSØKELSE.....	18
3.3 RELASJONER MELLOM SAMVIRKEFORETAK OG KOMMUNER.....	19
<b>4. OMFANG AV SAMVIRKEFORETAK I OFFENTLIG SEKTOR.....</b>	<b>20</b>
4.1 OMFANG I NORGE.....	20
4.2 OMGANG I SVERIGE.....	21
<b>5. SAMVIRKEFORMEN INNEN PLEIE- OG OMSORGSSEKTOREN; ERFARINGER, BETYDNING FOR LOKALSAMFUNNET OG ØKONOMISKE KONSEKVENSER...22</b>	
5.1 ULOBA BA - BORGERSTYRT PERSONLIG ASSISTANSE... ..	22
5.2 SKJOMEN ELDRESENTER BA, NARVIK KOMMUNE.....	26
5.3 DALSGRENDA ELDRESENTER AL, RANA KOMMUNE.....	28
5.4 STOVNER ELDRESENTER AL, OSLO KOMMUNE .....	30
5.5 AURORA VERKSTED, BÆRUM KOMMUNE.....	32
5.6 ERFARINGER FRA SVERIGE.....	34
<b>6. SAMVIRKEFORMEN INNEN PLEIE- OG OMSORGSSEKTOREN - RELASJONER MELLOM KOMMUNE OG SAMVIRKE.....</b>	<b>38</b>
6.1 EØS-REGELVERK OM OFFENTLIGE ANSKAFFELSER .....	38
6.1.1. HVILKE VIRKSOMHETER OG KONTRAKTER SOM OMFATTES.....	38
6.1.2 ANVENDELSESOMRÅDENE FOR DE ULIKE DELENE I FORSKRIFTEN .....	39
6.2 STYRINGSMULIGHETER .....	41
6.3 KVALITET OG TILSYN .....	42
6.4 ANSVARSFORHOLD VED EVT. KONKURSER. FORUTSIGBARHET, ANSVAR, EIENDOMSFORVALTNING.....	43
6.4.1 ANSVARSFORHOLD VED EVENTUELLE KONKURSER.....	43

6.4.2	FORUTSIGBARHET.....	44
6.4.3	ANSVAR.....	44
6.4.4	EIENDOMSFORVALTNING.....	44
6.5	ARBEIDSGIVERPERSPEKTIV.....	45
<b>7</b>	<b>REFERANSER.....</b>	<b>47</b>
<b>8.</b>	<b>VEDLEGG.....</b>	<b>49</b>

## 1. Sammendrag og konklusjon

---

Rapporten tar for seg samvirkeforetak innen offentlige tjenester, dvs. på områder der offentlig sektor har ansvaret. Et samvirkeforetak er eid av brukerne, er brukerstyrt og har brukernytte som formål. Brukerne som både kan være leverandører og mottakere av tjenester, er medlemmer av foretaket.

Den foreliggende utredningen har bestått av en kvantitativ kartlegging av samvirke innen offentlig sektor, fordelt på velferdsproduksjon og pleie- og omsorgssektoren. For sistnevnte er det benyttet intervjuundersøkelser og litteraturstudier mht. utredning av ulike problemstillinger knyttet til erfaringer med samvirkeformen, både sett fra kommunenes og samvirkeforetakenes side. Som en del av dette har betydning/effekter for lokalsamfunnet og økonomiske konsekvenser for samvirke/brukere og kommuner blitt vurdert. I tillegg til erfaringer her i landet, er det hentet informasjon fra Sverige. Til slutt i rapporten er det ved hjelp av litteraturstudier, sett nærmere på en del relasjoner mellom kommune og samvirke.

Samvirke er generelt lite utbredt som foretaksform innen områder der offentlig sektorer har ansvaret her i landet. Innen pleie- og omsorgssektoren er det svært få eksempler på samvirkeorganisering. I våre undersøkelser fant vi i underkant av 1200 foretak innen offentlig sektor. Rundt 700 av disse var knyttet til velferdsproduksjon. Av disse igjen, var bare fem innenfor pleie- og omsorgssektoren.

Ved hjelp av intervjuundersøkelser og litteraturstudier er en rekke forhold ved samvirkeforetakene innen pleie og omsorg kartlagt. Av de fem foretakene vi gikk inn på, var det ett landsomfattende foretak for brukerstyrt personlig assistanse for funksjonshemmede, to eldresentre med boliger, ett dagsenter for eldre og ett verkstedstilbud for kunstnere med og uten funksjonshemninger.

- **Erfaringer lokalt med samvirkeformen**

Brukerne av ULOBA er personer med funksjonsnedsettelse. Det viser seg at disse er langt mer tilfreds enn de som er tilknyttet tilsvarende tilbud organisert av kommunen. Dette gjelder også assistentene som er ansatt i ULOBA og som utfører tjenester for brukerne. Disse har større mulighet for innflytelse i ULOBA enn i kommunal ordning, mens det motsatte er tilfelle for assistentene. Erfaringene og vurderingene fra kommunenes side er ikke så entydig positive som brukerne gir uttrykk for. Det er store forskjeller mellom kommunene. Av positive erfaringer nevnes at brukerne og assistentene er fornøyd og at kommunen slipper arbeidsgiveransvar, men de ser det som negativt at de har begrenset innsyn i ordningen.

Erfaringene fra de to eldresentrene med boliger er positive. De har felles oppholdsrom og mye sosial kontakt. Miljøet er bra. Spesielt det ene senteret mener at tilbudet her er bedre enn en tilsvarende virksomhet i kommunal regi. Dette senteret har også et godt tilbud om ulike arrangement. Kommunen engasjerer seg lite i virksomheten ved eldresentrene, men ser positivt på slike tiltak. For ett av sentrene gir kommunen uttrykk for at de er godt fornøyd med samvirkemodellen som organisasjonsform, og nevner flere særtrekk som kjennetegner denne. Her ser kommunene at det gjerne etableres flere opplegg etter samme mønster. Foretaket er et brukersamvirke, det er de eldre som er medlemmer.

Dagsenteret for eldre er et brukersamvirke som ligger sentralt i en bydel i Oslo. Her finnes en rekke tilbud. Både ansatte og brukere er svært fornøyd. De ansatte føler ansvar for arbeidsplassen. Det understrekes at beslutninger tas raskere enn i kommunen. Det hele er mer fleksibelt, noe som også bekreftes av brukerne. Dersom det ble aktuelt å skifte arbeidsplass, ville de ansatte foretrukket et samvirkeforetak, som har god lønn og stabile forhold. Kommunen har gode erfaringer med virksomheten, og understreker at brukerne føler eierskap og tar mer ansvar

for drifta, noe som er typisk for samvirkemodellen. På den annen side blir det hevdet fra kommunens side at det er enklere å integrere innvandrere i kommunale sentre.

Verkstedet for kunstnere er et personalsamvirke. Dette fungerer godt både sett fra brukerne og personalet sin side. De ansatte har større frihet, føler mer ansvar og har større mulighet for å påvirke drifta her enn i kommunal virksomhet. Å være medeier i sin egen arbeidsplass gir inspirasjon. De er fornøyd med arbeidssituasjonen og føler seg trygge i arbeidet. Selv om de funksjonshemmede ikke er medeiere, har de mulighet for å påvirke virksomheten. Kommunen har meget god erfaring med virksomheten, slik den er organisert som samvirke. Det nevnes flere fordeler og prinsipper som kjennetegner samvirkemodellen. Det er kommunen som avgjør hvem som skal få plass ved verkstedet.

I Sverige har samvirkemodellen vært nyttet innen pleie- og omsorgssektoren i lang tid. Det er etablert mange foretak, de fleste organisert som personalsamvirker eller kooperativer som det kalles der. Vi finner igjen mange av de samme erfaringene som i våre observasjoner. De ansatte eller personalet, tar ansvar og føler eierskap. De føler at de betyr noe, som igjen fører til stabilitet og fleksibilitet i arbeidssituasjonen. Det er registrert stor forbedring i arbeidsglede og engasjement i de aktuelle kooperativene, som igjen resulterer i gode og kreative ideer. Både personalet og de eldre føler seg trygge. En undersøkelse fra to brukerstyrte arbeidskooperativer for psykisk syke viser at foretakene har positive effekter på en rekke områder i forhold til tradisjonelle kommunale sysselsettingstiltak. Kommunen er også godt fornøyd med de kooperative virksomhetene. Det er ikke uten grunn at samvirkemodellen har fått stort omfang innen pleie- og omsorgssektoren i Sverige.

- **Betydning/effekter for lokalsamfunnet**

Her var det stor forskjell mellom samvirkeforetakene. For ULOBA som har brukere over hele landet var denne virksomheten av stor betydning for lokalmiljøet. Brukerne kan bo og arbeide på sitt eget hjemsted, og leve omtrent som andre mennesker. De deltar i nærmiljøet og benytter seg av ulike tjenester. Dette bidrar også til arbeidsplasser for assistentene. Da ULOBA-brukerne har større styringsmuligheter i forhold til assistentene enn i kommunal ordning, er dette positivt for å kunne engasjere seg lokalt.

Eldresentrenes betydning for lokalsamfunnet er positiv. Begge sentrene med boliger er lokalisert på bygda, mens dagsenteret er i Oslo. De eldre kan bo lengre på hjemstedet og delta i samfunnslivet, det finnes ikke tilsvarende tilbud i kommunalt regi på disse plassene. I det ene boligprosjektet var det spesielt godt samhold, hele bygda var engasjert både under bygging og drift. Fra dagsenteret i Oslo blir det understreket at de eldre bygger opp nettverk som gjør at de holder seg friskere og sprekere.

I Sverige legges det stor vekt på den betydningen samvirkeforetakene innen pleie- og omsorgssektoren har på lokalsamfunnet. Argumentene er mye de samme som hos oss. I Jämtland der det er mye spredt bosetting, er det svært mange slike foretak. Rapportene derfra viser at de aktuelle kooperativene har en svært positiv betydning for de lokalsamfunnene der de er lokalisert.

- **Økonomiske konsekvenser for samvirke/brukere og kommune**

Det er delte oppfatninger om kostnadene ved bruk av ULOBA i forhold til opplegg i kommunalt regi. Et viktig moment er om kommunen regner med indirekte kostnader til administrasjon og lignende når ordningene sammenlignes. Undersøkelser viser at det er liten forskjell i kostnadsnivå på ULOBA-modellen kontra en ren kommunal modell.

Økonomien ved eldresentrene er forholdsvis god, men et av boligsentrene har tidligere hatt problemer pga. tomme leiligheter. Ett av samvirkeforetakene mener at virksomheten er vesentlig billigere enn om denne ble drevet i kommunalt regi. Kommunene oppgir at drifta ved eldresentrene har gitt mindre belastning på egen økonomi, selv om ikke alle legger like stor vekt på dette.

Også verkstedet for kunstnere oppgir at økonomien er god. Drifta er mer effektiv, men ikke billigere enn om kommunen hadde drevet virksomheten. Kommunen konkluderer med at de får mye igjen for innsatsen.

I Sverige gir samvirkeforetakene innen pleie- og omsorgssektoren et bra økonomisk resultat. Det finnes flere eksempler på at de prismessig konkurrerer med kommunen. De ansatte får utbetalt bonus, i ett tilfelle hele en til to månedslønninger. En undersøkelse fra to arbeidskoooperativer for psykisk syke viser at både landstinget og kommunen får redusert sine kostnader betraktelig.

- **Relasjoner mellom kommune og samvirke**

*EØS-regelverk om offentlige anskaffelser:* Kommunale kjøp av omsorgstjenester skal normalt settes ut til anbudskonkurranse etter Lov om offentlige anskaffelser, del II. For ideelle organisasjoner (noen brukerstyrte samvirker), samt anskaffelser under 500 000 kr kan enklere prosedyre følges. Samvirkeforetakene innen pleie- og omsorgssektoren er ofte små og kan ha dårligere forutsetninger for å delta i anbudskonkurranser enn store kommersielle aktører. Det bør legges spesielt til rette for at samvirkeforetakene skal komme på banen i slike prosesser.

*Styringsmuligheter:* I utgangspunktet er det ikke stor forskjell på styringsmulighetene om kommunen driver virksomheten eller om den er overlatt til et samvirkeforetaket. Lover og forskrifter må følges uansett. Det må utarbeides kontrakter mellom kommunen og samvirkeforetaket, som sikrer at regler og forskrifter også blir fulgt når samvirkeforetaket utfører tjenesten.

*Kvalitet og tilsyn:* Uansett om pleie- og omsorgstjenesten drives i kommunalt regi eller av samvirke, skal helsetilsynet i fylket føre tilsyn med alt helsevesen og alt helsepersonell. Kommunen kan ha egne regler. Kommunene skal sørge for nødvendig helsetjeneste for alle som bor eller midlertidig oppholder seg i kommunene. Det er kommunen som har ansvaret, enten tjenesten utføres av kommunen eller private. Det skal etableres et internkontrollsystem for virksomheten.

*Ansvarsforhold ved eventuelle konkurser. Forutsigbarhet, ansvar, eiendomsforvaltning:* I et samvirkeforetak har medlemmene et ansvar som begrenses til andelsinnskuddet som er betalt inn. Det kan ikke søkes dekning utover dette hos medlemmene, men i foretakets formue. Avtaler som er inngått med kommunen er avgjørende for ansvarsforholdet ved en eventuell konkurs. Som hovedregel kan en si at både konkursboet og kommunen er bundet av avtaler som er inngått før konkursåpningen fant sted. Boet har rett til å tre inn i de gjensidige tyngende avtaler, og blir berettiget og forpliktet av disse dersom det velger å tre inn. Da dekkes den annen parts fordring som en massefordring. Dersom boet ikke trer inn i skyldnerens avtale, eller ikke betaler eller stiller sikkerhet etter dekningsloven, kan den annen part (kommunen) heve avtalen.

Forutsigbarhet er vanligvis av avgjørende betydning for om en ønsker å inngå avtaler. Kommunen er avhengig av at samvirkeforetaket kan levere de ønskede tjenestene. For foretaket er det viktig med avtaler som har en viss varighet dersom de skal kunne levere tjenester innen pleie- og omsorg.



Det er først og fremst samvirkeforetaket som har ansvar for tjenestene, når kommunen overlater disse til foretaket. Grundige og ryddige avtaler er nødvendig for ikke å komme opp i konflikter. I følge lovverket er kommunen pålagt å yte tjenester innen pleie- og omsorgssektoren. Kommunen vil derfor også kunne stå ansvarlig dersom avtaler ikke blir fulgt opp fra samvirkeforetakets side, eller om avtalen måtte være mangelfull.

Eierforholdet, eller hvem som disponerer bygningene der virksomheten foregår, er avgjørende for ansvarsforholdet. Dersom samvirkeforetaket som leverer tjenester driver virksomheten i egne lokaler eller bygninger, har foretaket selv ansvar for forvaltningen av eiendommen, dersom ikke annet går fram av avtalen. Det kan være naturlig at det i avtalen blir tatt inn en kravspesifikasjon når det gjelder bygningene i samsvar med offentlige bestemmelser og forskrifter. Dette gjelder enten samvirkeforetaket eier eller leier lokalene/bygningene.

*Arbeidsgiverperspektiv:* Arbeidsgiveransvaret for de ansatte blir overført til samvirkeforetaket når dette overtar omsorgs- og pleietjenestene fra kommunen. Lover og regler gir en viss beskyttelse på arbeidsplassen uansett arbeidsgiverforhold. Når kommunen overdrar tjenester til et samvirkeforetak etter konkurranseutsetting, foregår det en virksomhetsoverdragelse. Plikter og rettigheter for arbeidsgiver og arbeidstaker er nedfelt i lovverket. Ny arbeidsgiver er bundet til gjeldende avtale.

De ansatte har rett til å fortsette arbeidsavtalen, en overdragelse gir ikke uten videre grunnlag for oppsigelse. De ansatte kan også reservere seg mot å bli flyttet fra kommunal stilling. Når det gjelder pensjonsordninger ved virksomhetsoverdragelser, gjelder ulike regler avhengig av hvilke pensjonsordninger som gjelder i kommunene.

## Summary and conclusions

---

This report concerns co-operative enterprises within public services, i.e. areas for which the public sector is responsible. A co-operative enterprise is owned by its users; it is user-managed and has user-benefits as its purpose. The users, whether they are suppliers or recipients of services, are members of the enterprise.

A quantitative mapping of co-operatives within the public sector has been conducted, including a division of data in production of welfare services and nursing and care. For the latter, interviews as well as studies of related literature have been deployed for elucidation of various issues pertaining to experience with the co-operative model seen from municipalities and co-operative enterprises, significance/effects for the local community and economic consequences for the co-operative enterprises/users and the municipalities. Further to the experience gained in Norway, relevant information has been obtained from Sweden. At the end of the report, a closer look through studies of literature has been put on a number of relations between municipalities and co-operative enterprises.

The co-operative model is generally not very common in the public sector in our country. Very few co-operatives are found in nursing and care. In our research we identified just below 1,200 enterprises in the public sector, among which about 700 were welfare service providers - and only five of those in nursing and care.

Through interviews and studies of relevant literature a number of matters were mapped. Among the five enterprises we examined closely, there were one countrywide enterprise for user-managed personal assistance for the disabled, two centres with flats for the elderly, one day centre for the elderly, and one workshop for artists with or without disabilities.

- **The co-operative model – local experiences**

The users of ULOBA (abbreviation for user-managed personal assistance) are persons with reduced functional abilities. These are far more satisfied than those receiving similar services organised by the municipality. This is also the case for assistants who are employed in ULOBA and provide the services to the users. The users have a greater possibility of influence in ULOBA than in a municipal organisation, quite contrary to the assistants' situation.

The experiences and considerations by the municipality are not so straightforward positive as expressed by the users. There are however great variations among the municipalities in that respect. Among positive experiences are satisfied users and assistants and that the municipality is free of employer's responsibilities. On the negative side, transparency of ULOBA and its activities is limited to the municipality.

The experiences from the two centres with flats for the elderly are positive. They have a common sitting room and much social contact. The environment is good. At one of the centres the opinion is that the service there is better than similar service rendered by the municipality. This centre also offers a variety of events. The municipality doesn't engage much in the activities at the centres for the elderly, but considers such initiatives as positive. For one of the centres the municipality expresses great satisfaction with the co-operative model. Several distinctive features are mentioned as characteristic of the model.

Here the municipality would welcome more of the same kind. The enterprise is a user-managed co-operative society, where the elderly are members.

The day centre for the elderly is a user-managed co-operative society located situated in a district of Oslo. Here numerous services are available. The employees and the users are both very satisfied. The employees feel responsibility for their place of work. It is emphasised that decisions are made faster than in the municipality. The whole enterprise is more flexible, which is also confirmed by the users. If they were to change their place of work, the employees would prefer a co-operative enterprise, with good salary and stable conditions. The city

district council has good experiences with this enterprise and emphasises that the users have a sense of ownership and undertake more responsibility for the running affairs, typically of the co-operative model.

On the other hand, it is maintained by the municipality that it is easier to integrate immigrants in municipal centres.

The artists' workshop is a users' co-operative society. It functions well seen from the users' point of view as well as from that of the employees. The latter have more freedom, greater sense of responsibility and more possibilities to influence the running of activities than in municipal enterprises. To be a co-owner of one's own place of work is inspiring. They are happy with the work situation and feel secure. Even if the disabled are not owners, they have a possibility to influence the running of the enterprise. The municipality has very good experience with the enterprise, organised as a co-operative society.

Several advantages and principles characteristic of the co-operative model are mentioned. It is the municipality that determines who will be given a place at the workshop.

In Sweden, the co-operative model has for a long time been applied within nursing and care. Many enterprises have been established, the majority being so-called personnel co-operatives. We recognised several of the same experiences as found in our observations in Norway. The employees, or personnel, undertake responsibility and have a sense of ownership. They feel that they really matter, which creates stability and flexibility in the work situation. Great improvements have been registered in joy of work and engagement in the co-operatives concerned. Consequently, good and creative ideas have come up. The personnel as well as the elderly feel secure. Research from two user-managed workers' co-operatives for the mentally disabled show that the enterprises have positive effects in a number of ways compared to the traditional employment initiatives by the municipality. The municipality is also very satisfied with the co-operative enterprises. It is not without reason that the co-operative model has become so common in nursing and care in Sweden.

- **Significance/effects for the local community**

Here there were great differences among the co-operative enterprises. For ULOBA with users countrywide the enterprise had great significance for the local community. The users can reside and work in their home area and live almost as other people do. They participate in the local life and use different services. This contributes to job opportunities for the assistants. As the ULOBA users have greater management possibilities than the assistants than what is the case in a municipal organisation, this contributes positively to their local engagement.

The centres for the elderly have a positive significance to the local community. Both the centres with flats are situated in the rural area, while the day centre is in Oslo. The elderly can reside for a longer time in their home area and participate in the life of the local community. Similar opportunities provided by the municipality are not found at these places. In one of the housing projects the solidarity was particularly good as the whole community was engaged in building and as well as running of the centre. At the day centre in Oslo it was emphasised that the elderly build networks that keep them healthier and fitter.

In Sweden the significance of the co-operative enterprises in nursing and care to the local community is greatly appreciated. The arguments are to a great extent identical to those in Norway. In the county of Jämtland, with its thinly spread population, there are very many such enterprises. The reports from there show that the co-operatives have a very positive effect upon the local communities where they are situated.

- **Economic consequences for co-operatives/users and the municipality**

There are different opinions about the cost of using ULOBA compared with arrangements managed by the municipality.

One important issue is whether the municipality includes the indirect administrative and other costs when comparing the alternatives. Research shows there is little difference in the cost level of the ULOBA model compared with that of a pure municipal model.

The economy of the centres for the elderly is relatively good, but one of the housing centres has previously had problems due to empty flats. One of the co-operative enterprises states that the costs are considerably lower than if the enterprise was run by the municipality. The municipalities state that the running of the centres for the elderly is less burdening on their own economy. This is, however, not equally emphasised by all of them.

The artists' workshop is also stating that the economy is good. The running of the enterprise is more efficient, but not less costly than if run by the municipality. The municipality concludes the efforts have yielded a lot.

In Sweden the co-operative enterprises in nursing and care have a good economic result. There are several examples of their price competition with the municipality. The employees receive a bonus, in one case as much as equivalent to 1-2 monthly salaries. Research from two workers' co-operatives for the mentally disabled show that the county council as well as the municipality get their costs considerably reduced.

- **Relations between the municipality and the co-operative enterprise**

*The EEA's legal framework on public procurements:* Procurements by the municipalities of nursing and care services shall normally be done through tender competition procedures in accordance with the Public procurement law, section II. For non-profit organisations (including some user-managed co-operatives), as well as for procurements below NOK 500,000, simpler procedures can be followed.

The co-operative enterprises in nursing and care are often small and may be less capable of competing with large commercial entities. Arrangements should be established to facilitate the participation of co-operative enterprises in such processes.

*Management options:* In general, there is not much difference between the management options whether the enterprise is run by the municipality or by a co-operative enterprise. Laws and regulations have to be complied with nonetheless. Contracts between the municipality and the co-operative enterprise have to be worked out, securing compliance with rules and regulations also when the services are provided by the co-operative enterprise.

*Quality and supervision:* Whether the nursing and care services are run by the municipality or by a co-operative enterprise, the county health inspectorate will supervise all health institutions and personnel. The municipality may have its own regulations. The municipalities are responsible for necessary health services for all whether they are permanent or temporary residents, and whether the services are provided by the municipality or by a private enterprise. A system of internal control of the enterprise must be established.

*Responsibilities in the event of bankruptcy. Predictability, responsibility, property management:* In a co-operative enterprise the members are responsible up to the amount they have paid for the shares. Beyond that amount, the liabilities can only be met by realisation of the net assets of the enterprise. Agreements entered with the municipality will determine the responsibilities in the possible event of bankruptcy. As a general rule, the official receiver and the municipality are bound by agreements entered before bankruptcy was declared. The official receiver has the right of entering the mutually burdening agreements and becomes entitled to and committed by these if he decides to enter. In that event, the other party's claim will be met as a mass claim. If the official receiver doesn't enter into the debtor's agreements, or doesn't pay or provide collateral in accordance with the law, the other party (the municipality) may terminate the agreement.

Predictability is normally crucial when one wishes to enter agreements. The municipality is dependent on the ability of the co-operative enterprise to provide the desired services. For the co-operative enterprise it is important to have agreements of a reasonable period of time when providing nursing and care services.

First and foremost, the co-operative enterprise is responsible for the services when it has been entrusted by the municipality to provide them. Well worked out and orderly agreements are required to avoid conflicts. The municipality is legally obliged to provide nursing and care services. Therefore, it will also be held responsible if the agreements are not fulfilled by the co-operative enterprise or the agreement has flaws.

The ownership, or who has the buildings at disposal, of the buildings where the activities are being conducted, determines the responsibility. If the co-operative enterprise rendering the services is operating in their own

premises or buildings, it is responsible for the management of the property unless otherwise agreed. It may be advisable to include this issue as a specified requirement concerning the buildings, in accordance with public rules and regulations, whether the co-operative enterprise owns or rents the premises/buildings.

*The employer's perspective:* The employer's responsibility for the personnel will be transferred to the co-operative enterprise when the latter undertakes the nursing and care services from the municipality. Laws and regulations give a certain degree of protection at work irrespective of the employer's situation. When the municipality transfers services to a co-operative enterprise after tender or competitive dialogue procedures, an actual transfer of enterprise takes place. Obligations and rights of employer and employee are given in the legal framework. The new employer is bound to the existing agreement.

The employees are entitled to continue the work contract because a transfer of the services doesn't give the employer an unconditional right of termination. The employees may also take exception from being transferred from positions at the municipality. In terms of pension arrangements, at transfers of enterprises, there are different rules depending upon the existing arrangements in the municipality concerned.

## 2. Introduksjon

---

### 2.1 Innledning

I Norge har vi to hovedtyper av foretak, hhv. ansvarlige foretak og foretak med begrenset ansvar. Når det gjelder foretak med begrenset ansvar er aksjeselskapsformen mest vanlig. Samvirke er den dominerende organisasjonsformen innen deler av nærings- og samfunnslivet, De store samvirkeorganisasjonene innen forbrukersamvirket, landbrukssamvirket, fiskerisamvirket og boligsamvirket er gode eksempler i så måte. I landbruket har samvirkeformen stor utbredelse, ikke bare som større organisasjoner, men også som mindre samvirkeforetak mellom grupper av enkeltbønder i form av maskinsamarbeid, avløserlag og bygdeservice. Det finnes dessuten en rekke samvirkeforetak på andre områder, men i mindre målestokk (f. eks golfklubber, småbåtlag, nærradioer, drosjenæringen, transport av gods, kraftlag, bilkollektiv og områder innen offentlig sektor).

Selv om samvirke har lange tradisjoner innen enkelte sektorer, er dette lite utbredt på andre områder, særlig der offentlig sektor har ansvaret for tilbudet. Internasjonalt skjer det stadig nyetableringer. I Sverige er det en økende trend med etablering av samvirker (kooperativer) innenfor lokal velferdsproduksjon og helse-, pleie-, og omsorgstjenester. Det kan være mange årsaker til dette, men ønsker om innsparing i offentlig tjenesteproduksjon er ofte en vesentlig årsak. Denne utviklingen finner sted både i byer og i distriktskommuner. Her skal også nevnes at Sverige har hatt en egen lov om samvirke i mange år.

En av årsakene til at det har skjedd lite på denne sektoren her i landet, er at vi ikke har hatt en tilsvarende lov om samvirke som har regulert denne selskapsformen, før nå. Den nye samvirkeloven vår ble vedtatt i mai 2007 og den trådte formelt i kraft 1. januar 2008. Tidligere var aksjeloven den som var allment kjent, noe som forklarer at denne foretaksformen er svært utbredt og også benyttet der samvirkeformen egentlig ville fungert langt bedre. Av 34.892 nyregistrerte bedrifter i Brønnøysundregistrene i 2006, ble det bare registrert 331 samvirkeforetak. Her vil det ganske sikkert bli endringer framover, da den nye samvirkeloven uten tvil vil gjøre det enklere og tryggere å etablere samvirkeforetak. Samvirkeformen er utvilsomt velegnet på en rekke områder innen nærings- og samfunnslivet. Vår erfaring tilsier at selskapsformen har mange fordeler som en ikke oppnår gjennom andre organisasjonsformer, ikke minst innen pleie- og omsorgssektoren. (Faktaark 2007, Samvirkelova 2007).

## 2.2 Mandatet

Gjennom prosjektet ønsker KS å utrede omfanget av, og ulike spørsmål knyttet til samvirke innen kommunal velferdsproduksjon, med særlig fokus på pleie- og omsorgssektoren. Vi gjengir mandatet slik det går fram av tilbudsbrevet:

1. Hva er omfanget av samvirkeforetak i offentlig sektor i Norge i dag?

Hvor stort er omfanget innen velferdsproduksjon?

Hvor stort er omfanget innen kommunal sektor?

Innen pleie- og omsorgssektoren?

2. Med fokus på samvirker innen pleie- og omsorgssektoren:

- Hvilke erfaringer har man lokalt med samvirkeformen; sett fra kommuner og samvirker?
- Betydning/effekter for lokalsamfunnet?
- Økonomiske konsekvenser for samvirke/brukere og kommuner?
- Relasjonene mellom kommune og samvirke med tanke på blant annet
  - Styringsmuligheter?
  - Ansvarsforhold ved evt. konkurser? Forutsigbarhet, ansvar, eiendomsforvaltning?
  - Kvalitet? Tilsyn?
  - Arbeidsgiverperspektiv?
  - EØS-regelverk om offentlig støtte (off. anskaffelser?)

Oppdraget er utført på grunnlag av intervjuundersøkelser og litteraturstudier.

### 2.2.1 Presisering av oppgaven

I oppdraget fra KS er det spørsmål om omfanget av samvirkeforetak i offentlig sektor i Norge i dag. Norges Vel oppfatter dette til å være omfanget av samvirkeforetak på områder der offentlig sektor har ansvaret.

## 2.3 Prosjektorganisering

For å løse oppdraget organiserte Norges Vel en prosjektgruppe bestående av:

Prosjektleder:

- Seniorrådgiver Tor Breen, hovedkontoret, Det Kgl. Selskap for Norges Vel

Prosjektgruppe:

- Innovasjonssjef John Tingulstad, hovedkontoret, Det Kgl. Selskap for Norges Vel
- Seniorrådgiver Geir Moe, lokalkontor Levanger, Det Kgl. Selskap for Norges Vel
- Seniorrådgiver Arild Løvik, lokalkontor, Tynset, Det Kgl. Selskap for Norges Vel

Det er holdt kontinuerlig kontakt med KS.

Tor Breen har fungert som redaktør av rapporten.

## 2.4 Ulike begrep - definisjoner

I rapporten blir det nyttet forskjellige ord og uttrykk som kan være ukjente for enkelte. Vi legger følgende forklaringer til grunn:

**Samvirkeforetak:** Samvirke er en av flere måter å organisere økonomisk virksomhet på. Dersom en sammenligner denne organisasjonsformen i forskjellige land og verdensdeler, finner en store ulikheter i oppbygging og funksjon. Rammene for kooperativ virksomhet er vide, men enkelte kjennetegn er felles.

- Samvirkeforetak er brukereid
- Samvirkeforetak er brukerstyrt
- Samvirkeforetak har brukernytte som formål

I vår sammenheng kan bruker både være pasienter, klienter eller pensjonister som kjøper tjenester, og være ansatte i samvirkeforetaket som selger sine tjenester til foretaket.

Samvirke er den eneste organisasjonsformen som oppfyller disse grunnleggende kravene. Overskuddet fra et samvirkeforetak kan gå tilbake til foretaket, og nyttes i drifta. Det er muligheter for å ta ut utbytte.

Organisasjonen Internasjonal Cooperative Alliance (ICA) vedtok i 1995 følgende definisjon:

*En samvirkeorganisasjon er en sjølstendig forening av personer som frivillig har sluttet seg sammen for å møte felles økonomiske, sosiale og kulturelle behov og ønsker, gjennom en demokratisk styrt virksomhet som de eier i fellesskap.*

Samvirkeoven beskriver samvirke på følgende måte (§1-2):

*Med samvirkeforetak er meint ei sammenslutning som har til hovudformål å fremje dei økonomiske interessene til medlemmane gjennom deira deltaking i verksemda som avtakar, leverandør eller på anna måte,...*

ICA har vedtatt samvirkeprinsippene som gjelder i dag:

- *Frivillig og åpent medlemskap*
- *Demokratisk medlemskontroll*
- *Medlemmets økonomiske deltakelse*
- *Selvstyre og uavhengighet*
- *Utdanning, opplæring og informasjon*
- *Samvirke mellom samvirke*
- *Samfunnsansvar*

Prinsippene er ikke formulert som påbud, men skal oppfattes som anbefalinger og er åpne for tolkninger og presiseringer.



Samvirkeorganisasjoner bygger på de verdier som ligger i selvhjelp, eget ansvar, demokrati, likhet, likeverd og solidaritet. Medlemmene i en samvirkeorganisasjon tror, i samsvar med tradisjonen fra grunnleggerne, på de moralske verdiene ærlighet, åpenhet, sosialt ansvar og omsorg for hverandre (Samvirkelova 2007 og Løvik A., Hvamstad O. og Moe G. 2003).

**Andelsinnskudd:** Med dette menes et innskudd eller beløp som et medlem plikter å innbetale etter vedtektene. Dette er et vilkår for å bli medlem. Det samlede andelsinnskuddet er samvirkeforetakets andelskapital og kommer fram som foretakets egenkapital ved åpning av foretaket.

**Medlem:** Et medlem av et samvirkeforetak er også eier av foretaket. Hovedregelen er at medlemmene må delta i virksomheten som leverandør eller avtaker av produkter og tjenester eller på annen lignende måte.

**Personalstyrt samvirkeforetak:** Personalstyrt samvirkeforetak blir også betegnet personalkooperativ eller personalsamvirke. Her er det de ansatte som arbeider i foretaket som er medlemmer og eiere av virksomheten. I pleie- og omsorgssektoren er det helsepersonell som har etablert samvirkeforetaket, og som ønsker å ivareta sine yrkesmessige interesser ved å selge tjenester innen denne sektoren.

**Brukerstyrt samvirkeforetak:** Andre betegnelser på brukerstyrt samvirkeforetak er brukersamvirke, brukereid samvirke og brukerkooperativ. Her er det brukere som har etablert et samvirkeforetak for å tilfredsstille sine behov på ulike områder. Som eksempel i denne sammenhengen kan nevnes pasienter, klienter, pensjonister og pårørende som ønsker å skaffe seg tjenester ved selv å ansette personell. Det er brukerne som er medlemmer og eiere av foretaket. De sitter i styret og har innflytelse på drifta. Ofte er også innbyggere i lokalsamfunnet med på eiersiden. Mange foretak innen denne kategorien drives nærmest som ideell virksomhet.

**”Ekonomisk förening”:** Den vanligste måten å organisere en kooperativ virksomhet på i Sverige er å starte det de kaller en ”ekonomisk förening” bestående av minst tre personer, fysiske eller juridiske. Det skal fastsettes regler for medlemskap og styring i form av vedtekter, og at det betales medlemsavgift. Dette er en selskapsform som er laget spesielt for å anvende samvirkeprinsippene. Tilsvarende selskapsform hos oss er samvirkeforetak BA. Det finnes også eksempler på at samvirkeprinsippene nyttes i andre selskapsformer, og at kooperativ virksomhet brukes uten å følge samvirkeprinsippene. (Løvik A., Hvamstad O. og Moe G. 2003.)

## 3. Metoder

---

I følge mandatet for prosjektet skal omfanget av samvirke innen offentlig sektor kartlegges. En skal undersøke en rekke forhold både for samvirkeforetak innen pleie- og omsorgssektoren og for kommunene der disse er lokalisert. Til slutt skal vi se på ulike relasjoner mellom samvirkeforetak og kommuner.

### 3.1 Omfang

Alle samvirkeforetak som driver næringsvirksomhet skal være registrert i enhetsregisteret og i foretaksregisteret i Brønnøysund. Dette er utgangspunkt for vår undersøkelse. Selv om vi bestilte utskrift fra registrene over alle samvirkeforetak i landet, med oversikt over adresser, telefon, kommune, antall ansatte, kodebeskrivelse for virksomhet mm., var det ikke mulig for registrene å sortere ut rene samvirkeforetak. Oversikten som presenteres i rapporten kan derfor inneholde organisasjoner/foreninger som også har betegnelsen BA. Listene ble grundig sjekket med en kombinasjon av søk/manuell gjennomgang av kodebeskrivelse og navn på foretaket. Ut fra dette har vi så prøvd å identifisere alle samvirkeforetak der offentlig sektor har ansvaret.

Omfanget av samvirkeforetak innen pleie- og omsorgssektoren skal kartlegges. Senere i prosjektet så vi grundigere på hvert enkelt foretak. Det var derfor spesielt viktig å kvalitetssikre funnene innen denne sektoren, slik at disse virkelig var reelle samvirker. Følgelig la vi ekstra stor vekt på dette ved søk/gjennomgang av utskriften fra Brønnøysundregistrene. I tillegg benyttet vi oss av nøkkelopplysninger fra registeret, samt hjemmesider for foretaket der dette fantes. Som en siste gjennomgang ble aktuelle foretak vi identifiserte, kontaktet per telefon, for å få avklart om disse var interessante i vår sammenheng. Dette viste seg å være svært nyttig, da flere foretak hadde helt andre formål med virksomheten. Andre var ikke eller fungerte ikke - som samvirkeforetak. Vi tok også kontakt med foretak der vi av erfaring mente at det var aktivitet innen pleie- og omsorgssektoren, selv om disse ikke gikk fram av oversikten fra Brønnøysundregistrene. Etter denne runden satt vi igjen med noen ganske få samvirkeforetak innen pleie- og omsorgssektoren, noe vi også har erfaring for fra tidligere arbeid.

Litteraturstudier danner grunnlag for omfanget av samvirkeforetak i Sverige.

### 3.2 Samvirkeforetak innen pleie- og omsorgssektoren - kvalitativ undersøkelse

I henhold til mandatet, skal det utredes flere forhold i tilknytning samvirkeforetakene innen pleie- og omsorgssektoren. Da samvirkeformen står sentralt i prosjektet, er det viktig at foretakene som analyseres er organisert som - og fungerer etter samvirkeprinsippene. Slik vi la opp prosessen i forbindelse med kartlegging av omfanget, mener vi å ha funnet fram til foretak som gir et godt bilde av hvordan samvirkemodellen fungerer i praksis innen pleie- og omsorgssektoren her i landet. Dette er avgjørende for et pålitelig og realistisk resultat i forhold til mandatet for prosjektet.

Gjennom den kvantitative undersøkelsen kom vi fram til fem foretak som skal undersøkes nærmere. Disse er spredt over hele landet. Med disse som utgangspunkt skulle vi kartlegge ulike forhold ved samvirkeforetakene og hvilke erfaringer kommunene har hatt med disse, dvs.:

- Erfaringer lokalt med samvirkeformen, både sett fra kommunenes og samvirkets side

- Betydning/effekter for lokalsamfunnet
- Økonomiske konsekvenser for samvirke/brukere og kommuner.

For å få svar på disse spørsmålene var det nødvendig å innhente informasjon fra hvert enkelt foretak. Det ble derfor utarbeidet et spørreskjema både til samvirkeforetakene og kommunene. Da mandatet for prosjektet er lite detaljert, ble spørsmålene utformet med forholdsvis stor bredde, for å få et optimalt faktagrunnlag å arbeide videre med.

Overfor samvirkeforetakene ble det stilt spørsmål som både dreide seg om brukere, eiere, ansatte og ledelse. Samme skjema ble benyttet overfor samtlige samvirkeforetak. Fordi foretakene er svært forskjellige, var ikke alle spørsmålene like relevante for alle. Skjemaene skulle ikke sendes inn, men være et utgangspunkt for telefonintervju. Målet var å sikre et bedre og mer pålitelig resultat som grunnlag for videre arbeid i forhold til mandatet. Selv om ikke alle spørsmålene ble utdypet i intervjuene, gir slike samtaler normalt et godt bilde av hvordan virksomheten fungerer.

Etter å ha innhentet kontakter både i samvirkeforetakene og i kommunene der samvirkeforetaket er lokalisert, ble følgebrev og spørreskjema sendt, se vedlegg. Intervjuene ble foretatt av en og samme person, noe vi anså som avgjørende for resultatet. Dessuten ble bare en person i hvert samvirkeforetak og hver kommune intervjuet.

Blant foretakene som ble undersøkt finnes ett foretak for brukerstyrt personlig assistanse, kalt ULOBA BA. Dette har vært gjenstand for stor offentlig interesse tidligere og det foreligger flere omfattende undersøkelser rundt foretaket som vi har lagt til grunn for også våre vurderinger. For øvrig foreligger det flere rapporter for brukerstyrt personlig assistanse (BPA), som vi også har hentet informasjon fra i vårt prosjekt. Med den strukturen dette foretaket har og med de rammer som står til disposisjon, ga en slik tilnærming et langt bedre og mer pålitelige resultat enn om vi skulle gjennomført intervjuer som for de øvrige samvirkeforetakene. Litteraturstudiet er supplert med et kort intervju.

Erfaringene fra Sverige bygger på litteraturstudier.

### **3.3 Relasjoner mellom samvirkeforetak og kommuner**

Her nyttes først og fremst litteraturstudier som grunnlag. Erfaringer fra intervjuene med de ulike samvirkeforetakene gir aktuell informasjon i enkelte tilfelle.

## 4. Omfang av samvirkeforetak i offentlig sektor

---

I dag forbinder svært mange samvirke med landbruk, noe som på mange måter kan være naturlig. Dersom en ser nærmere på utbredelsen av samvirkeformen, er den imidlertid også i bruk på områder der offentlig sektor har ansvaret. Her kan nevnes ulike typer av service som omsorg- og pleietjenester, barnehager, skoler, fritidsklubber og ulike tekniske tjenester som f. eks vannverk.

Omfanget av samvirke er lite kartlagt i Norge. I *dette* oppdraget har vi forsøkt å kartlegge hvor stort omfang samvirke har innen områder der offentlig sektor har ansvaret, med spesiell vekt på omfanget innen velferdsproduksjon og pleie- og omsorgssektoren.

### 4.1 Omfang i Norge

Våre funn viser at det er stort mangfold i typer av foretak, og det har ikke alltid vært like enkelt å ta stilling til om foretaket faller inn under de kategorier vi var på jakt etter.

#### Samvirker innen offentlig sektor

Da det kan være vanskelig å avgjøre hvilke foretak som hører inn under offentlig sektor, har vi valgt å sette resultatet opp i tabellen nedenfor, spesifisert etter type virksomhet. Dette gir mulighet for å vurdere hvilke typer av foretak en mener hører hjemme under offentlig sektor, og komme fram til et samlet omfang.

	Antall		Antall
Barnehager	536	Eldresenter	3
Skoler	15	Arbeidsverksted	1
Annen undervisning	5	Brukerstyrt personlig assistanse	1
Fritidsklubb/aktivitetssenter	9	Vannverk	420
Frivillighetssentral	16	Samfunnshus	130
HMS	12	Kulturhus	20
Lege/bedriftshelsetjeneste	18		

*Antall samvirkeforetak der offentlig sektor har ansvar, fordelt på ulike typer foretak.*

**Totalt antall samvirkeforetak** der offentlig sektor har ansvaret, er etter vår oversikt 1186 samvirkeforetak.

#### Samvirker innen velferdsproduksjon og pleie- og omsorgssektoren

I overensstemmelse med mandatet, har vi prøvd å systematisere våre funn ut fra listene i ulike typer foretak som hører hjemme under hhv. velferdsproduksjon og pleie- og omsorgssektoren. Hvilke foretak som passer inn under de ulike kategorier er et definisjonsspørsmål. For å gjøre opplegget fleksibelt og oversiktlig har vi på tilsvarende måte som ovenfor, vist hvilke typer av foretak som er plassert under de to kategorier.

Velferdsproduksjon	Antall	Pleie- og omsorgssektoren	Antall
Barnehager	536	Eldresenter	3
Skoler	15	Arbeidsverksted	1
Annen undervisning	5	Brukerstyrt personlig assistanse	1
Fritidsklubb/aktivitetssenter	9		
Frivillighetssentral	16		
Samfunnshus	130		
<b>SUM</b>	<b>711</b>	<b>SUM</b>	<b>5</b>

*Antall samvirkeforetak der offentlig sektor har ansvar, fordelt på velferdsproduksjon og pleie- og omsorgssektoren.*

På tilsvarende måte som for samvirker inne pleie- og omsorgssektoren, kunne det ganske sikkert vært behov for å kvalitetssikre de øvrige funnene av samvirkeforetak der offentlig sektor har ansvaret, men dette lå utenfor rammene for prosjektet.

## 4.2 Omfang i Sverige

I vårt naboland har kooperativer som organisasjonsform vært utbredt på en rekke områder. Det etableres for tida flere samvirkeforetak i Sverige enn andre selskapsformer. Antall kooperativer har økt med 35 prosent fra 1997 til 2004. Tilveksten er tre til fire ganger så høy som når en sammenligner med aksjeselskap og enkeltpersonforetak. Disse økte med henholdsvis 12 og 9 prosent.

Det skjer mange nyetableringer innen helse-, omsorg- og sosiale tjenester der antall ”økonomiske föreningar” har økt til 238 i 2006. Dette er en tilvekst på hele 17 prosent fra 2003. Det er flere årsaker til at antall kooperativer innen denne sektoren øker. Omstrukturering innen offentlig sektor og ønske om økt innflytelse på virksomheten både fra medarbeidere og brukere, er viktige pådrivere. Her skal også nevnes at Sverige har en godt utbygget veiledningstjeneste på dette området, med etablering av kooperative utviklingscentre (Coompanion 2006 og Coompanion 2007).

## 5. Samvirkeformen innen pleie- og omsorgssektoren - erfaringer; betydning for lokalsamfunnet og økonomiske konsekvenser

---

Av undersøkelsen over omfang av samvirkeforetak innen pleie- og omsorgssektoren kom vi fram til fem foretak som ble undersøkt nærmere. Ut fra intervjuer og litteraturstudier har vi prøvd å få belyst problemstillingene i mandatet. Det er imidlertid ikke uten videre lett å sammenligne den informasjonen som kom fram her, til det er antall samvirkeforetak i undersøkelsen alt for lite. De ulike samvirkeforetakene er svært forskjellige mht. målgruppe, type virksomhet og beliggenhet i landkommuner eller i mer tettbebygde områder.

Følgende samvirkeforetak er med i undersøkelsen:

- ULOBA BA, (Brukerstyrt personlig assistanse)
- Skjomen eldresenter BA
- Dalsgrenda eldresenter AL
- Stovner eldresenter AL
- Aurora Verksted BA

### 5.1 ULOBA BA – borgerstyrt personlig assistanse

#### Fakta

Borgerstyrt personlig assistanse (BPA) er en modell for organisering av assistanse til personer med funksjonsnedsettelse. De selv eller en nærstående til personen fungerer som arbeidsledere for assistenter som utfører ulike oppgaver. Det kan dreie seg om alt fra assistanse til å legge seg, vaske gulv, assistere på kino- og teaterbesøk eller andre daglige gjøremål. Gjennom BPA blir det mulig og kunne delta i samfunnet, fungere i arbeid, ta utdanning, være en god nabo, foreldre og/eller ektefelle. Som leder av ordningen sikres den enkelte mulighet til selv å bestemme og ta styring over eget liv. Dette handler om frihet og selvstendighet.

BPA kan organiseres på flere måter avhengig av hvem som er arbeidsgiver og har arbeidsgiveransvaret for assistentene.

- Kommunen
- ULOBA
- Borgeren selv

ULOBA er et samvirkeforetak for BPA, der funksjonshemmede er eiere, abonnenter og brukere av foretaket. De styrer sitt eget liv og egen assistanse gjennom et nonprofit samvirkeforetak. Av det vi kjenner til er dette det eneste samvirkeforetaket her i landet med et slikt formål. Foretaket ble etablert i 1991 og er det største kompetansesenteret på BPA i Norge i dag.

Type samvirke:	Brukersamvirke
Hvem er medlemmer:	Personer med ulike funksjonsnedsettelse
Antall ansatte:	60 i administrasjonen, ca 4000 assistenter
Antall andelseiere:	750

ULOBA har eiere over hele landet og har samarbeidsavtaler med 150 kommuner/bydeler. (Samtale ULOBA og [www.uloba.no](http://www.uloba.no)).

Formålsparagrafen til ULOBA lyder:

*Andelslaget drives på nonprofitbasis. Andelslagets virksomhet skal bygge på prinsippene til Independent Living-bevegelsen. Andelslagets formål er å bistå personer med assistansebehov i å skaffe og organisere personlig assistanse. Personlig assistanse gjennom andelslaget skal kompensere for den enkelte andelseiers assistansebehov og skal ha som målsetting:*

*full styring over egen assistanse og dermed over eget liv*

*full likestilling og deltaking i samfunnet*

*Andelslaget skal støtte andelseieren som medarbeidsgiver for sine assistenter.*

Når det gjelder fordelingen mellom de ulike modellene for organisering av BPA har vi mangelfull statistikk å forholde oss til. ULOBA har arbeidsgiveransvaret for alle de som er tilknyttet samvirkeforetaket. Det er bare noen ganske få som fungerer som arbeidsgivere selv. Når en ser på arbeidsgiveransvaret for alle assistentene innen BPA-ordningen (ikke bare ULOBA), er det kommunene som er den største arbeidsgiveren, men andelen er redusert over tid til fordel for ULOBA. I dag oppgir ULOBA en andel på ca 30 prosent.

I Sverige er det fire ulike modeller for arbeidsgiverorganisering. I 2005 var 11 prosent av assistentene ansatt av kommunen, 13 prosent var ansatt av brukerkooperativ, 18 prosent hadde andre serviceorganisasjoner som arbeidsgivere og 58 prosent var ansatt av den funksjonshemmede selv (NUTEK/Coompanion 2006).

Det foreligger som nevnt en mengde litteratur om brukerstyrt personlig assistanse, og spesielt om ULOBA. I vedlegget har vi vist en forholdsvis grundig gjennomgang av tilgjengelig materiell. Her er en kortere versjon gjengitt.

### **Erfaringer lokalt med ULOBA BA - sett fra samvirkets side**

I tidligere brukerundersøkelse blant alle modeller av BPA, viser det seg at de som er tilknyttet ULOBA i langt større grad er "svært tilfredse" (92 prosent) enn brukere som er tilknyttet kommunen (74 prosent). Her ble brukerne spurt om tilfredshet ved ulike sider ved ordningen i forhold til 11 ulike tilfredshetsvariabler. ULOBA-brukerne skåret høyest på tilfredshet på i alt 9 av disse punktene. Variablene var brukerstyring, muligheter for å velge assistenter, uavhengighet av familie/venner, økt likestilling og livskvalitet. Ordningen tilfredsstiller brukernes forventninger og krav. Når det gjelder sikkerhet og trygghet i forhold til framtida med ordningen, føler ULOBA-brukere en større usikkerhet enn kommunebrukerne. Det er særlig omfanget av hjelpetimer og arbeidsgivermodellen de er bekymret for (Guldvik I. 2003).

Det er stor forskjell mellom ULOBA og kommunen når det gjelder valg av assistenter. I ULOBA oppgir 80 prosent av brukerne at de valgte assistenter selv, mens dette gjelder 50 prosent av "kommunebrukerne". I ULOBA er arbeidslederen (brukeren) suveren når det gjelder rekruttering av assistenter. Ledelsen i ULOBA blander seg ikke bort i dette. Assistentinnflytelsen ser ut til å være mindre i ULOBA enn i kommunene (Andersen J., Askheim P.O., Sigstad Begg S. og Guldvik I. 2006).

Undersøkelser både her i landet og i Sverige viser at assistentene trives generelt godt i arbeidet sitt. Her skal en merke seg at assistenter ansatt i ULOBA i større grad enn kommuneansatte oppgir at de er "svært tilfredse" med ulike arbeidsbetingelser. Her nevnes spesielt at assistentene sammen med brukerne har funnet fram til hensiktsmessige arbeidstider. Når det gjelder trygghet i forhold til ansettelsesforhold, skal vi merke oss at assistenter ansatt i ULOBA i større grad enn kommuneansatte oppgir at de er "svært tilfreds" (Andersen J., Askheim O.P., Sigstad Begg S. og Guldvik I. 2006).

## **Erfaringer lokalt med ULOBA BA - sett fra kommunenes side**

Kommunenes vurdering av ULOBA er svært forskjellig, fordi det er de som formelt sett avgjør om brukere skal kunne nytte ULOBA som arbeidsgiver eller ikke. Erfaringene og vurderingene fra kommunenes er ikke så entydige positive som brukerne sine. Her er det store forskjeller mellom kommuner/bydeler. Noen er svært fornøyd, noen ser både fordeler og ulemper, mens andre har negative erfaringer og er kritiske (Andersen J., Askheim O.P., Sigstad Begg S. og Guldvik I 2006, ECON 2003, Svendsrud I. 2007).

Av positive erfaringer kan nevnes:

- Brukerne er fornøyd
- Assistentene er fornøyd
- Enkelt for kommunen å administrere og dermed avlastende for kommunen
- Kommunen slipper arbeidsgiveransvaret for assistentene
- Ryddig økonomisk oppgjør

Av negativ erfaring kan nevnes:

- Begrenset innsyn for kommunen, samtidig som kommunen har et betydelig ansvar for tjenestens kvalitet
- Kan gi mangelfull samordning i forhold til øvrige kommunale tjenester
- ULOBAs dobbeltrolle som utførende organisasjon for kommunen og samtidig interesseorganisasjon for brukerne er problematisk
- Kan være problemer med rekruttering av assistenter og mangelfull vikarordning.

Det foreligger undersøkelser som viser graden av brukerstyring i forhold til arbeidsgivermodell. Her refererer vi fra boka Brukerstyrt personlig assistanse *"I kommuneundersøkelsen 2003 ble de kommunale respondentene bedt om å svare på hvordan de vurderte brukerstyringen i BPA fordelt etter ulike arbeidsgivermodeller. Halvparten av kommunene/bydelene som hadde erfaring med ULOBA, mente at brukerstyringen var svært tilfredsstillende, mens 1/4 av respondentene mente at den var svært tilfredsstillende når kommunen var arbeidsgiver. Her er det svært små tall, så dette må tolkes med forsiktighet, men det indikerer at også kommunale respondenter vurderer brukerstyringen som større i ULOBA enn i kommunene"* (Andersen J., Askheim O.P., Sigstad Begg S. og Guldvik I. 2006).

## **Betydning/effekter for lokalsamfunnet**

Det er ULOBA-brukere både i bykommuner og i landkommuner, alle typer av kommuner er representert, fra de minste til de største. Det er ingen tvil om at BPA-ordningen, og spesielt ULOBA, betyr mye for lokalsamfunnene rundt i landet. Det er flere grunner til dette.

Den enkelte kan bo og finne seg arbeid i lokalmiljøet. En alternativ løsning er ofte beboer på institusjon, der en blir langt mer låst i mulighetene for å delta i samfunnslivet. Et slikt tilbud er heller sjeldent lokalisert på hjemstedet, noe som lett bidrar til isolasjon og mindre kontakt med omverdenen. Mulighetene for arbeid er ofte små. Gjennom BPA leder den enkelte sine egne assistenter og har full styring med alle dagligdagse gjøremål og situasjoner. Ordningen gir mulighet til å leve et mer selvstendig og helhetlig liv. De fleste assistentene er deltidsansatt, ofte i kombinasjon med annet arbeid eller omsorg for barn og familie i hjemmet. På denne måten kan mange beholde arbeidsplasser på hjemstedet, noe som er avgjørende for at et lokalsamfunn skal fungere.

En kan stille spørsmål om ULOBA-ordningen har en mer positiv betydning for lokalsamfunnet enn kommunal ordning. Her er styringsmulighetene i forhold til assistentene helt avgjørende. ULOBAs eiere har gjerne større mulighet for å påvirke assistentene til å utføre oppgaver slik den enkelte selv ønsker og har behov for. Folk



kommer seg ut av pasientrollen, de slipper å være bundet og kan fungere som andre i lokalmiljøet. De føler seg friere og mer selvstendig til å leve sitt eget liv, ikke bare i hjemmet, men også ”ute blant folk”. Kommunebrukere av BPA blir ofte i større grad styrt av kommunen og personen er mer bundet av den situasjonen vedkommende er i. Når det skal ansettes nye assistenter er det ikke uvanlig at kommunen lyser ut stillingen og foretar ansettelsen. I ULOBA er det imidlertid lederen selv som ansetter. (samtale med ULOBA)

### **Økonomiske konsekvenser for samvirke/brukere og kommune**

De fleste assistentene kombinerer assistentjobben med andre aktiviteter. Assistansen bærer preg av enten å være temmelig tilfeldig arbeid for mange, eller at assistentene har en relasjon til brukeren før arbeidsforholdet kom i gang. For de fleste er det et sosialt engasjement som motiverer for arbeidet. Assistentene trives godt, men en del er lite tilfredse med lønn.

Det er delte meninger om kostnadene ved bruk av ULOBA som arbeidsgiver i forhold til kommunen. I kommuneundersøkelsen fra 2003, vurderer 2/3 av kommunene som har erfaring med ordningen, ULOBA som dyrest. Det er derfor en utbredt oppfatning fra kommunenes side at ordningen er mer kostbar enn om kommunen selv står for arbeidsgiveransvaret (Andersen J., Askheim O.P., Sigstad Begg S. og Guldvik I. 2006).

Det er vanskelig å sammenlikne kostnader mellom ULOBA og BPA-ordningen gjennom kommunene. I noen tilfeller kommer kommunene gunstigst ut og i andre tilfeller er ULOBA å foretrekke. En har ikke noen holdepunkter for å hevde at ULOBA systematisk er et dyrere alternativ enn kommunen. Av mange kommuner oppfattes imidlertid ULOBA som en forholdsvis kostbar ordning ut fra kommunale måter å tenke kostnader på, noe som vil virke inn på kommunenes villighet til å akseptere valg av ULOBA som arbeidsgiver. (Andersen J., Askheim O.P., Sigstad Begg S., Guldvik I. 2006 og ECON 2003).

## 5.2 Skjomen eldresenter BA, Narvik kommune

### Fakta

Type samvirke:	Brukersamvirke
Hvem er medlemmer:	Brukerne, m.fl.
Antall ansatte:	3 personer på deltid, til sammen 1/5 stilling
Antall brukere:	11

Formålsparagrafen lyder:

*Skjomen Eldresenter BA har som formål å bygge og drive utleie av eldreboliger i Skjomen. Drifta har ideelt og ikke økonomisk formål.*

Eldresenteret er lokalisert ca 30 km fra Narvik by. Samvirkeforetaket ble stiftet i 1990. Eldresenteret består av 11 leiligheter som leies ut til brukerne. Det er samvirkeforetaket som eier boligene. I tillegg til brukerne er lokal velforening og bygdeutvalget medlemmer. Til sammen har medlemmene 20 andeler etter følgende fordeling:

Brukerne/beboerne: En andel hver, dvs. 11 andeler

Velforeningen: Fem andeler

Næringsutvalget: Fire andeler

Tilsvarende fordeling gjelder ved stemmegivning.

Det er behov for noe arbeidsinnsats i forbindelse med rengjøring av fellesareal (3,5 timer per uke), administrasjon, regnskap mm. Arbeidet fordeles for tiden på tre personer og utgjør ca 1/5 stilling.

### **Erfaringer lokalt med Skjomen eldresenter - sett fra samvirkets side**

Miljø er bra og alle trives godt. Pensjonistene møtes i en felles stue til uformelle sammenkomster. Beboerne fungerer godt sammen og føler seg trygge for at de også har dette tilbudet i framtida. Her kan nevnes at to personer har bodd i eldresenteret siden 1990. Bygningen for leilighetene har to plan, der pensjonistene bor i annen etasje. I etasjen under bor det en yngre familie, noe som ansees som positivt for miljøet. Eldresenterets policy er at det ikke skal forekomme forskjellsbehandling grunnet kjønn (Årsberetning 2006).

Beboerne har muligheter for innflytelse på virksomheten gjennom selskapsmøtet som arrangeres hvert år. I tillegg kan de ta opp saker i styret. Av intervjuene går det fram at beboerne er usikre på hvordan dette fungerer i kommunale boliger, men de antar at det er enklere i samvirkeforetaket. Alle betaler sin egen husleie, men de engasjerer seg lite i hvordan virksomheten går økonomisk. Beboerne bor her nettopp for å overlate slike ting til andre. Fra samvirkets side er det ikke lagt opp til noen form for aktivitet for beboerne. Av hensyn til transport, har alle mulighet for å komme dit de ønsker. De hjelper hverandre slik at alle får tilfredstilt sine behov. Sanitetsforeningen og velforeningen har ulike tilbud.

Det har vært uproblematisk å få besatt den lille deltidsstillingen, ofte av ungdommer som har vært ansatt i ca to år om gangen.

### **Erfaringer lokalt med Skjomen eldrecenter - sett fra kommunens side**

Eldrecenteret fungerer ikke som omsorgsboliger, kommunen engasjerer seg da heller ikke ved tildeling av leiligheter. De eldre har et sosialt fellesskap og hjelper hverandre som "gode naboer" med ulike gjøremål. Når det blir behov for tyngre pleie- og omsorgstjenester, flytter de inn i sykehjemmet i kommunesenteret. Hjemmesykepleien har ikke anledning til å kjøre til Skjomen flere ganger om dagen.

Da eldrecenteret tidligere hadde problemer med å leie ut boligene, var kommunen en god støttespiller.

Etablering av flere slike boenheter har ikke vært tema i kommunen, men administrasjonen setter pris på at folk selv tar ansvar.

### **Betydning/effekter for lokalsamfunnet**

Av intervjuet å dømme er det ingen tvil om at samvirkeforetaket har hatt positiv betydning for lokalmiljøet, ved at de eldre kan bo på hjemstedet sitt. Det finnes ikke tilsvarende kommunalt tilbud lokalt, og kommunen vil heller ikke prioritere dette. Plasseringen av eldrecenteret og bedre standard, er viktige argumenter for hvorfor brukerne valgte samvirkeforetaket framfor kommunalt tilbud. Eldrecenteret har en deltidsstilling som gir arbeid for ungdom. I tillegg gir senteret oppdrag for hjemmehjelpen. Begge deler styrker lokalsamfunnet. Virksomhet forurenser ikke det ytre miljø (Årsberetning 2006).

Kommunen ser positivt på samvirkeforetaket i forhold til lokalmiljøet, og ser fordelene ved at de eldre kan bo lengre på hjemstedet. Når det gjelder arbeidsplasser har det derimot liten betydning, det dreier seg bare om noen ganske få hjemmehjelpoppdrag.

### **Økonomiske konsekvenser for samvirke/brukere og kommune**

Det har til tider vært leiligheter som har stått tomme, med dårlig økonomi som følge. Med tilskudd fra kommunen og beboere i alle leilighetene slik situasjonen er i dag, er økonomien god.

Selv om det meste av vedlikeholdet blir satt bort til andre, blir en del arbeid utført på dugnad, noe som styrker økonomien.

Eldrecenteret har en omsetning på ca kr 600 000, inkludert tilskudd fra kommunen på kr 168 000. Ellers har eldrecenteret liten kontakt med kommunen. Det blir ikke utbetalt bonus til brukerne/medlemmene. Beboerne har brukbar økonomi, det gis hjelp til søknad om bostøtte. Husleia ligger i området kr 3 800 – 4 300, avhengig av størrelsen på leiligheten. Kommunen gir tilskudd til drift av felles areal i senteret.

Etablering av eldrecenteret har resultert i mindre økonomisk belastning for kommunen, da naboene hjelper hverandre. Det har også bidratt til noe mindre investeringer for kommunen.

### 5.3 Dalsgrenda eldresenter AL, Rana kommune

#### Fakta

Type samvirke:	Brukersamvirke
Hvem er medlemmer:	Brukerne, m.fl.
Antall ansatte:	Ingen
Antall brukere:	11

Samvirkeforetaket er lokalisert på bygda, med ca 15 km til Mo i Rana. Samvirkeforetaket leier ut boliger til pensjonister i bygda. Senteret har 10 leiligheter. I dag bor det ni enslige og ett ektepar i eldresenteret. Samvirkeforetaket eies av folket i grenda, til sammen ca 120 andelseiere. Det er ingen ansatte, nødvendig arbeid blir i stor utstrekning utført på dugnad.

Formålsparagrafen lyder:

*Dalsgrenda Eldresenter A/L har til formål å oppføre og å drive et eldresenter på Stien. Senteret skal gi tilbud på boenheter og gi service til pensjonister.*

#### Erfaringer lokalt med Dalsgrenda eldresenter - sett fra samvirkets side

De eldre trives godt og har mye sosial kontakt, blant annet i en felles stue som stadig nyttes. Fellessamlingene i senterets fellesstue er en viktig del av hverdagen. Sammenlignet med tilsvarende tilbud i kommunalt regi, mener daglig leder at trivselen er bedre i samvirkeforetaket. Det er muligheter for overnatting for besøkende som kommer langveis fra. Brukerne føler seg trygge på at de også har dette tilbudet i framtida. Av intervjuet går det fram at det er større muligheter for innflytelse på virksomheten i samvirkeforetaket enn om kommunen selv drev eldresenteret.

I tillegg til sosialt fellesskap som pensjonistene selv lager i stand, får de ulike tilbud som besøk på utstillinger, gudstjenester, konserter, opplegg som arrangeres av Frelsesarmeen og sanitetsforeningen mm. Av hobbyvirksomheter kan nevnes strikkeklubb. Dugnadsinnsatsen blant brukerne er stor.

#### Erfaringer lokalt med Dalsgrenda eldresenter - sett fra kommunens side

Kommunen tilrådte i utgangspunktet ikke bygging, begrunnet i en brukerundersøkelse som nettopp var gjennomført, der man spurte om interessen for et eldresenter der. Kommunen har ikke noe med tildeling av bolig i senteret.

Kommunen er positiv til virksomheten og ønsker at flere tar ansvar for egen bolig i alderdommen. De ser gjerne at det bygges flere boliger organisert som samvirkeforetak, men kommunen ønsker ikke å gi garantier for drifta. Kommunen ønsker i stedet å prioritere de som har størst behov for pleie og omsorgstjenester.

#### Betydning/effekter for lokalsamfunnet

Etablering av eldresenteret var en sak som hele bygda engasjerte seg i. Med en betydelig startkapital og stor dugnadsinnsats ble huset bygget. Her skal også nevnes at de hadde et tap på ca kr 500.000, da entreprenøren gikk konkurs. Styret overtok ferdigstillelsen av bygget og gikk til to rettssaker for å få entreprenørgarantien som vi mente banken hadde stillet. Dessverre fikk vi bare kr 100.000 i tilkjent erstatning av et krav på ca kr 500.000.-

Eldresenteret har absolutt bidratt til at de eldre fortsatt kan bo i sitt lokalmiljø. Kommunen har ikke slikt tilbud på hjemstedet, det er hele 15 kilometer til kommunesenteret der en ellers måtte bo. Lokaliseringen av samvirkeforetaket på hjemstedet er en viktig årsak til at de eldre valgte dette, dessuten fikk de tilbud om medlemskap. Samvirkeforetaket er en viktig del av lokalmiljøet, det er spesielt god kontakt med grendeskolen. I forbindelse med betydningen av livskraftige lokalsamfunn ble det understreket at samvirke er avhengig av dugnadsinnsats og at det driftes fra et sosialt perspektiv. Her skal det minnes om at store deler av folket i bygda er medlemmer og eiere av eldresenteret.

Kommunen ser fordelen ved at de eldre kan bo på hjemstedet og på den måten være med på å styrke lokalsamfunnet. Serviceapparatet opprettholdes. Dersom beboerne har behov for kommunale omsorgstjenester, er det ambulerende ordinære hjemmebasert omsorgstjeneste som settes inn.

### **Økonomiske konsekvenser for samvirke/brukere og kommune**

Samvirkeforetaket understreker at økonomien er god og det er satt av en liten reserve til fremtidig vedlikehold. Av intervjuet går det fram at samvirkeforetaket driver sin virksomhet vesentlig billigere enn tilsvarende i kommunalt regi. Det utbetales ikke bonus til medlemmene. Det gis hjelp fra eldresenteret til søknad om bostøtte og annet søknadsarbeid. Det er også av vesentlig betydning at senteret har kun ett strømabonnement som fordeles på 10 boenheter. Dette sparer hver boenhet for ca kr 2600.- i fastutgift. I husleien ligger:

1. Utvendig vedlikehold
2. Forsikring av hus
3. Vannavgift
4. Renovasjonsavgift
5. Snørydding
6. Gartnerarbeid
7. Hjelp til innvendig små vedlikeholdsoppgaver som: skifting av lypærer, reparasjon av utette kraner og avløpsrør.

Brukerne er fornøyd med økonomien sin. Med en husleie på kr 4120, ligger omsetningen på ca kr 600.000.

Kommunen understreker fordelen med at de eldre bor sammen som naboer. Dette gir trygghet og det er enklere å få hjelp av hverandre, noe som reduserer behovet for hjelp utenfra. På den annen side kan de pleietrengende som bor sentralt kanskje få et bedre tilbud om hjemmehjelp.

## 5.4 Stovner eldresenter AL, Oslo kommune

### Fakta

Type samvirke:	Brukersamvirke
Hvem er medlemmer:	De som bor i bydelen og er over 60 år
Antall ansatte:	6 personer
Antall brukere:	2 500

Stovner eldresenter gir dagtilbud og er en sentral der de eldre kan ta del i ulike tilbud. Alle som bor i Stovner bydel og har passert 60 år kan bli medlemmer av samvirkeforetaket, og på den måten bli innvalgt i styret eller delta på generalforsamlingen. Totalt har eldresenteret ca 600 medlemmer, det er disse som er brukere/eiere. Andelen koster kr 100 (Årsmelding 2006, Stela 2007).

Formålsparagrafen lyder:

*Formålet med andelslaget er å drive eldresenter med sikte på å gi et variert tilbud av aktiviteter og hjelpetiltak for alderspensjonister i bydelen. Senteret skal være åpent for alle eldre i bydelen og ta sikte på at alle trives.*

### Erfaringer lokalt med Stovner eldresenter - sett fra samvirkets side

De ansatte syntes opplegget ved senteret fungerer bra. De trives godt og er fornøyd. Beslutninger tas raskere her enn i kommunen. Det hele er mer fleksibelt. De ansatte utgjør en liten gruppe og føler ansvar for arbeidsplassen sin. I kommunen er en mer bundet til regler og retningslinjer for de ansatte. De eldre som nytter senteret trives bra og setter spesielt pris på de mange aktiviteter og den gode maten. Denne holder høy kvalitet. Det er etablert et eget brukerutvalg eller råd, der en tar i mot innspill fra brukerne. Veien fra ide til handling er ofte kort. Selv om brukerne er eiere av samvirkeforetaket, føler de ikke spesielt ansvar for økonomien ved drifta. De kjøper lodd og betaler sin mat.

Foretaket er avhengig av tilskudd fra kommunen for å kunne opprettholde tilbudet i framtida. Det er inngått en fireårig avtale, der det enda er tre år igjen. De ansatte føler at de har en trygg arbeidsplass.

Senteret har mange tilbud til brukerne, bl.a. billig middag og andre tilbud i kafeteriaen, hår- og fotpleie, regelmessige formiddagstreff, hyggeaften og Sverige-turer, søndagsutflukter, byvandring, båtturer, teaterturer og en rekke andre interessant og spennende opplegg. De organiserer også hobbyaktiviteter som snekkerbod, frimerkegruppe, trim, allsang/dans, sjakk, musikk, bridge, lesegruppe mm. I avisa "Stella" som senteret gir ut, blir brukerne orientert om tilbudene. De kommunale sentrene har omtrent samme tilbud.

De ansatte kunne gjerne hatt flere velferdstilbud, men har fleksibel ordning mht. kompensasjon for overtid. Det er muligheter for kurs/faglig oppdatering. Intern opplæring er bedre for kommuneansatte. Dersom de ansatte kunne velge arbeidsplass, ville de foretrukket arbeid i samvirkeforetaket. Stor handlingsfrihet, muligheter for å påvirke arbeidssituasjonen og god lønn er viktige argumenter.

Det er få som slutter i arbeidet og det er enkelt med rekruttering. Aldersfordelingen for de ansatte er fra 35 til 70 år, fire i full stilling og to i henholdsvis 60 prosent og 40 prosent stilling. Alle er kvinner, bortsett fra en. Styret vil fremme likestilling.

### **Erfaringer lokalt med Stovner eldrecenter - sett fra kommunens side**

Bydel Stovner er godt fornøyd med virksomheten i eldrecenteret, og med samarbeidet med eldrecenteret. Tilbudene er stort sett de samme som i kommunale sentre. Bydelen understreker at brukerne har eierskap til virksomheten, tar ansvar for drifta og er bevisst sin rolle som medlem og eier. Det er inngått samarbeidsavtale mellom eldrecenteret og bydelen. Bydelen registrerer at det er en utfordring å få integrert innvandrere ved senteret. I samarbeide med eldrecenterets leder arbeides det med at eldrecenteret også blir en arena for eldre personer med minoritetsbakgrunn.

### **Betydning/effekter for lokalsamfunnet**

Senteret bidrar til at de eldre kan bo lenger i egne hjem og i lokalmiljøet. Nettverket de bygger opp her gjør at de holder seg friskere og sprekere. Det finnes ikke tilsvarende tilbud i nærområdet. Senteret har kontakt med skoleverket, elever fra videregående skole gir opplæring i bruk av data for de eldre. Barnehager får besøk. Av årsmeldingen går det fram at foretaket fortsatt vil arbeide aktivt for å minske forurensing av det ytre miljø. Alt dette er positivt for lokalsamfunnet på Stovner.

Fra bydelens side blir det lagt vekt på at eldrecenteret er arena hvor store deler av befolkningen kan få dekket både behov for samvær med likestilte, de kan få dekket behov for et godt og sunt kosthold, det finnes frisør og fotpleier der, og senteret er blant annet en arena for influensavaksinasjon av eldre. Det blir også nevnt fordelene ved at senteret holder åpent i julehelga. Eldrecenteret oppleves som et forbyggende tiltak som er positivt for lokalmiljøet.

### **Økonomiske konsekvenser for samvirke/brukere og kommunen**

Økonomien er meget god, senteret er god butikk. Omsetningen var ca 4.2 millioner kroner i 2006. Samme år ble det kjøpt ny bil med åtte seter (kr 100.000 fra senteret og kr 200.000 fra kommunen). Overskudd fra drifta tas inn i samvirkeforetaket. De ansatte har høyere lønn her enn i tilsvarende stilling i kommunen. Av intervjuet går det fram at eldrecenteret driver bedre enn tilsvarende opplegg i kommunalt regi, som ofte sliter med mindre og dårligere utstyr.

Bydel Stovner opplever at Eldrecenteret har god økonomistyring. De vesentligste driftsmidler kommer fra bydelen, og det er jevnlig samtaler mellom eldrecenterets leder og representanter fra bydelen både knyttet til økonomi og andre spørsmål. Bydelen opplever at midlene benyttes til formål som tjener eldrebefolkningen og er i samsvar med inngått avtale.

## 5.5 Aurora Verksted BA, Bærum kommune

### Fakta

Type samvirke:	Personalsamvirke
Hvem er medlemmer:	Ansatte
Antall ansatte:	16
Antall brukere:	ca 50

Det er de ansatte eller personalet som eier og driver verkstedet. Dette er et tilbud til kunstnere med og uten funksjonshemninger, og det er disse som er brukere av verkstedet. Opplegget i verkstedet er tilrettelagt for arbeidstakere med alvorlige psykiske lidelser, psykisk utviklingshemmede og flerfunksjonshemmede. Prosjekt Studio Aurora er tilrettelagt for mennesker med psykiske lidelser "før, under og etter" tilbud fra NAV-arbeid, og deltar for kortere tid. På Aurora Verksted ser en på ulike egenskaper som nødvendig for egenvekst, teamarbeid og helhetstenking. Arbeidstakergruppen er svært sammensatt, men består av mennesker med "tunge" handikap og med behov for spesiell tilrettelegging. Blandingen av målgrupper og vektlegging på ulike egenskaper, gir gode resultater både for hver enkelt arbeidstaker og produktmessig. Aldersfordelingen er 21 til 67 år.

Verkstedet har 16 ansatte, både arbeidsledere og personell i administrasjonen. Alle er medlemmer og eiere av samvirkeforetaket. To av disse ble ansatt i mars 2007. Verkstedet har ofte studenter i praksisplass, i tillegg til lærlinger og sivilarbeider(e).

Aurora Verksted er den første bedrift her i landet som tilbyr spesielt tilrettelagte arbeidsplasser for funksjonshemmede, organisert som samvirkeforetak (jf. [www.aurora-verksted.no](http://www.aurora-verksted.no)).

Formålsparagrafen lyder:

*Foretakets formål er å fremme medlemmenes yrkesmessige interesser ved å selge spesielt tilrettelagte arbeidsplasser, samt å videreutvikle en kunnskaps- og kreativitetsvirksomhet.*

*Arbeidsplassene som foretaket selger skal være tilrettelagt for mennesker med varierende grad av yrkeshemming, blant annet funksjonshemming. Arbeidsområdet er hovedsakelig innen kunst og kunsthåndverk. Arbeidsplassene er integrerte og individuelt tilpasset.*

*Foretaket er eid og drevet av deltagende personer, i henhold til vedtektene og til de retningslinjene for drift som selskapsorganene fastsetter.*

### **Erfaringer lokalt med Aurora Verksted - sett fra samvirkets side**

Både ansatte og brukere trives godt og de er fornøyd med opplegget i Aurora. De ansatte har frihet i arbeidet, større muligheter for påvirkning og ansvar for drifta her, enn i kommunal virksomhet. Dette handler om verdigrunnlaget for samvirkeforetak. Å være medeier i sin egen arbeidsplass gir inspirasjon. Samvirkeforetaket er effektivt, noe som bl.a. gir seg til kjenne ved stor innsats i ulike utviklingsprosjekt. Alle er aktive og personalet merker stor forskjell i forhold til kommunalt opplegg. Ledelsen i Aurora er fleksibel. Det blir gjort raske beslutninger, uten et tungt og tidkrevende byråkrati. Selv om brukerne ikke er medeiere, har de mulighet for å påvirke virksomheten bl.a. gjennom et eget møteforum. Her kan de legge fram ulike ønsker og utfordringer i konkrete saker, samtidig som de kan få hjelp til å få uttrykt og forklart hva de har på hjertet. Under intervjuet blir det lagt vekt på at ledelsen er tilstede og deltar aktivt i dagliglivet i bedriften. Når det gjelder trygghet for



brukerne i forhold til tilbudet, føler de at det ikke er noen forskjell om kommunen eller Aurora driver virksomheten. Sikkerheten for framtida er den samme.

De ansatte føler at de har en trygg arbeidsplass og ønsker seg ikke til kommunen. De er svært fornøyd med arbeidstidsordningen med ferie og fritid. Det er tilbud om ulike seminarer og videreutdanning som har relevans til arbeidssituasjonen. Kompetanseoppbygging er lagt inn i budsjettene og støttes av Aurora. Det legges vekt på både faglig og sosialt fellesskap, noe som bl.a. styrkes gjennom seminarer. De ansatte har pensjonssparing i aksjefond.

Personalet er stabilt, det er ingen problemer med rekruttering. De ansatte er i alderen 24-58 år. Det legges vekt på ulik aldersfordeling og bakgrunn ved ansettelse. Det er like mange kvinner som menn. Flere ønsker å arbeide ved verkstedet. De fleste har full stilling, fire av de 16 ansatte har 80 prosent stilling. Arbeidet i verkstedet er lite belastende. Sykefraværet er lavt. Det finnes treningstilbud. Aurora har et godt HMS-system.

I løpet av intervjuet blir det understreket at modellen for Aurora Verkstedet med verdibasert ledelse, visjonsarbeid og en avansert organisatorisk praksis, er større faktorer for suksessen for Aurora Verksted BA enn at det er organisert som et samvirkeforetak, men modellen passer svært godt.

#### **Erfaringer lokalt med Aurora Verksted - sett fra kommunens side**

Kommunen har et svært godt samarbeid med Aurora. Det er utarbeidet samarbeidsavtale og driftsavtale for fire år om gangen. Kommunen avgjør hvem som skal få tilbud om plass. Opplegget fungerer meget bra. Dette er en god måte å utføre oppdraget på og gir positivt omdømme for kommunen som ofte viser dette til besøkende. Kommunen understreker at opplegget er lite byråkratisk og at det raskt blir tatt beslutninger. Aurora Verksted drives på mange måter på et idealistisk grunnlag. I Bærum kommune har en også overlatt andre tjenester til andre.

#### **Økonomiske konsekvenser for samvirke/brukere og kommune**

Økonomien i samvirkeforetaket er god. Omsetningen ligger på 9 – 10 millioner kroner. Drifta er mer effektiv, men ikke billigere enn et tilsvarende opplegg i kommunal regi. Det utbetales bonus avhengig av stillingsprosenten. Når medlemmer slutter i stillingen får de tilbake andelsinnskuddet, kr 100.

Fra kommunens side blir det understreket at de får mye igjen for midlene som nyttes på denne virksomheten.

## 5.6 Erfaringer fra Sverige

I Sverige finnes både personalsamvirker og brukersamvirker. Det foreligger en rekke undersøkelser av flere av disse.

### Floragården i Falkenberg - et personalstyrt samvirke

Dette er et av de største personalkooperativene i Sverige. Kommunen har vært en aktiv pådriver ved etablering av foretaket, som har 71 ansatte. Av dem er 14 medlemmer i kooperativet. Omsetning i 2005 var på 28 millioner kroner. Virksomheten omfatter hjemmetjeneste, sykeomsorg med tilgang til hjelp hele døgnet, to dagsentraler for demente, dagsentral for beboere utenfor Floragården med tilbud om servering av lunsj, hobbyaktivisering og underholdning (jf. [www.floragarden.se](http://www.floragarden.se)).

Følgende momenter/uttalelser kom fram etter et intervju på Floragården (Lundborg B. 2005):

- Det er de ansatte som driver Floragården, vi må ta ansvar for resultatet
- Alle føler ansvar for resultatet, kontrollerer budsjett/regnskap. Tar bare inn vikarer når det virkelig er behov
- Bra økonomisk resultat
- Pristilbud for tre år siden lå adskillig under nærmeste konkurrent og også under kommunens såkalte referansepris (en beregning av hva virksomheten ville koste i kommunens regi)
- Oppfinnsomheten er stor når det gjelder muligheten for å spare penger
- Alle arbeider på "gulvet" og kan endre på saker med en gang. I kommunen kunne det ta flere måneder.
- Personalsituasjonen er stabil, lite sykefravær, det er enkelt å skaffe vikarer
- Kommunen er positiv, men var til å begynne med skeptisk
- I kooperativet anvendes personalet mer effektivt enn i kommunen, ingen dødtid
- Samhold
- Fri og fleksibel arbeidssituasjon, avspaserer overtid, det ordnes med vikarer. Slik var det ikke i kommunen.
- Påskjønnelser, julegratiale, det arrangeres fester og utflukter

Fra Falkenberg kommune kom følgende uttalelser:

- "Der är rolig att det i kommunen finns ett stort kooperativ som Floragården som vuxit fram på personalens initiativ. Det visar att andställda både vågar och kan driva och ta ansvar för en stor verksamhet. Kooperativet har funnits i mer enn tio år, vilket visar att det är hållbart, beholder kvaliteten och även vidareutvecklar sig".
- "Det finns en särskild kvalitet i Floragården. En samling människor har lyckats med något ingen trodde, och utvecklat en styrke i dette".

### Undersøkelser – personalstyrt samvirke

Personalstyrt samvirke i helse- og omsorgssektoren behandles i en svensk rapport (Aidemark, Rydberg og Lindqvist 2003) der de tar utgangspunkt i en studie av to personalkooperative foreninger, to medarbeidereide aksjeselskap, et landstingseid aksjeselskap og et privateid større aksjeselskap. Konklusjonen i rapporten bekrefter en rekke av momentene/uttalelsene ovenfor, som f. eks økt selvfølelse blant personalet som følge av at de eier sin egen arbeidsplass, hver enkelt føler at de betyr noe. Medlemmene har ved årets slutt, tatt ut fra én til to ekstra månedslønninger. De ser på økonomien på en annen måte når de eier foretaket i fellesskap. Stor forbedring i arbeidsglede og engasjement har vært ledsaget av påfølgende gode ideer. Personalet blir stimulert og de ser at de har frihet til å realisere egne ideer. I teorien kunne mange av disse tiltakene også vært gjort i landstingsdrevet virksomhet, men handlingsrommet blir ikke utnyttet. Trivsel og økonomi har bidratt til en stabil

arbeidsstokk. Foretakene har større fleksibilitet. De ulike yrkesgruppene overlapper hverandres faggrenser og kan også drøye dagen etter behov. Utdannelse og kompetanseheving er prioritert.

Det har blitt registrert tilsvarende dynamiske reaksjoner også i aksjeselskap, men i mindre grad. I en stor organisasjon er beslutningsveiene lengre og fleksibiliteten tilsvarende mindre. Samvirkeformen fremholdes av mange som det riktige valget (Løvik A., Hvamstad O. og Moe G. 2003).

### **Hotagsfjärden – et brukerstyrt samvirke**

Kooperativet ligger i Jämtland og består av en bolig for eldre med åtte leiligheter. Huset er bygd spesielt for dette formålet. Kooperativet har seks ansatte. Det tilbyr hjemme- og omsorgstjenester til beboerne, samt til pensjonister i bygda, innen en radius på ca fire mil. Brukerkooperativet har ca 30 medlemmer, både beboere, pårørende, folk som venter på plass og mennesker i bygda som enda ikke har behov for kooperativets tjenester på mange år. *“De ser det som en slags försäkring, en trygghet: ”När jag väl behöver hemtjänst så är det min personal som kommer, och om jag inte kan bo hemma längre så kan jag flytta in här”, säger kyrkoherden Klara Lundborg som är ordförande i föreningen.*

Kooperativet har mange positive sider, ikke minst fordelene ved å fortsatt kunne bo i bygda for brukerne. *”Förr blev pensionärerna här från trakten utspridda över hela kommunen, varhelst det fanns plats. Min farmor tillbringade sina sista år i Alsen, långt från släkt och vänner i en främmande miljö, och hon fann sig aldrig tillrätta. Nu kan de gamla bo kvar i sin hembygd där de känner personalen, och har gemensamma bekanta och minnen att prata om”* De eldre er engasjert i ulike sysler, som brødbaking, stell av blomster og planter, og de hjelper til med ulike søknader og annet kontorarbeid.

I tillegg til hjem og trygghet for de gamle, gir kooperativet arbeidsplasser i bygda. Alle føler ansvar for virksomheten. Da kooperativet fikk økonomiske problemer for en del år siden, var alle engasjert for å redde virksomheten. I dag er økonomien god og det er venteliste for å få plass. Det arrangeres fester og utfukter (Person-Braun A. 2006, [www.kooperativutveckling.org](http://www.kooperativutveckling.org)).

### **Arbeidskooperativene KOS og Briggen**

Hensikten med begge samvirkeforetakene er å skaffe meningsfull sysselsetting for mennesker som er psykisk syke. Flere er stoff- eller alkoholmissbrukere, noe som ofte er en følge av psykiske lidelser. Mange har vært syke og uten arbeid i en årrekke. Briggen startet etter et kommunalt initiativ i 1997 og ble en ideell kooperativ forening året etter. Kooperativet KOS ble etablert som en kommunal sysselsettingsvirksomhet for personer med psykiske problemer som sto aller lengst fra arbeidsmarkedet. Virksomheten ble omdannet til kooperativ i 2002. Målet var å utnytte mulighetene gjennom samvirkemodellen, for å få flest mulig tilbake i arbeidslivet. Det legges vekt på meningsfulle arbeidsoppgaver og at alle føler at de gjør et viktig arbeid. Begge kooperativene er dagtilbud. Det er brukerne, de psykisk syke som eier samvirkeforetaket og er medlemmer.

Undersøkelser som er utført viser svært gode resultater for disse foretakene. I utgangspunktet skulle en tro at slike sosiale arbeidskooperativer ikke skiller seg særlig fra mer tradisjonelle, kommunale sysselsettingsprosjekt. På mange måter er dette riktig, men forskjeller på en del områder er helt avgjørende for resultatet. I den forbindelse siterer vi fra rapporten Bättre & Billigare av Ingvar Nilsson og Anders Wadeskog. *”Men de skillnader som finns är av avgörande natur, i varje fall enligt de kooperatörerna som inngår i denna studie:*

- *den demokratiska beslutningsprocessen i sociala företagen där kooperatörerna själve fattar beslut om vad som skal produceras, hur arbetet ska ledas och fördelas. Detta knyter starkt an till Antonovskys tankar om att kunna utöva påverkan över den egna verkligheten och vardagen.*
- *Man produserar för en marknad med kunder, kvalitetskrav och leveringstider vilket förvandlar det hele från sysselsetting til **riktig arbete**. Kooperatörerna i våra expertgrupper beskriver tydligt hur detta att ha kund som ställer krav och behöver leverans vid en given tidpunkt väddar till den friska och kapabla*

*sidan hos den enskilde. Det som gör at man stiger upp ur sängen och går till jobbet, trots att man kanskje inte mår så bra.”*

Av andre positive forhold understrekes at hvert enkelt medlem er viktig både for å få utført arbeidet og for kameratskapet. Hver enkelt er med og påvirker, ser mening i arbeidet, begriper sammenhenger, er med å tar beslutninger. I undersøkelsene som det vises til, kommer kanskje forskjellen mellom arbeidskooperativet og kommunale sysselsettingstiltak best fram gjennom brukerne selv. De uttrykker stolthet over eget arbeid, stolthet over å ha et arbeid og stolthet over at det er akkurat deres arbeid og ingen andres. Kooperatørene i studien som det refereres til uttrykker følgende: *”Jäg känner mig behövd, om jag inte går till jobbet, blir inte mina arbetsuppgifter utförda.”* Og videre *”det finns inget vi och dom, ingen som bestämmer över oss, utan det vi själve i form av föreningsmöten, arbetsplatsmöten och styrelsemöten”*

Som en konklusjon på dette siterer vi fra samme rapport: *”Det råder alltså (enligt kooperatörernas och vår mening) en betydande skillnad mellan de sociala arbetskooperativen och konventionella kommunala sysselsättningsprojekt som i sig kan forklara skillnaden i effekt mellan de två typerna av verksamhet.”*

Av studien går det fram at en oppnår en rekke positive effekter ved deltakelse i kooperativet. Det psykiatriske sykdomsforløpet bremses opp, de involverte får bedre helse, forbedret livskvalitet, tilfredshet ved å ha et arbeid øker og økt arbeidslyst. Behovet for behandling reduseres, samtidig som de bedre klarer å håndtere sitt eget liv.

Når mennesker med psykiske lidelser går inn i et kooperativ, viser undersøkelsen fra disse to kooperativene at kostnadene reduseres betraktelig sammenlignet med kommunale sysselsettingstilbud. Landstinget er den største vinneren, men også kommunen får redusert sine kostnader (Nilsson, Wadeskog 2007).

### **Ti kooperative eldreboliger – bruker- og personalsamvirker**

I rapporten *«Kooperativ eldreomsorg - en del i mångfalden»* er det foretatt en studie av ti kooperative eldreboliger, hvorav seks er personalsamvirker og to brukersamvirker (Cantler 2002 og Løvik A., Hvamstad O. og Moe G. 2003).

Deltakerne ser positivt på at de blir verdsatt. Stor fleksibilitet bidrar til at en kan tilpasse seg til brukerne og sette de gamles behov i sentrum. Korte beslutningsveier gir bedre effektivitet. Arbeidsmiljøet er godt, noe som fører til at en har det bra, som igjen er viktig for å gi beboerne så god pleie og omsorg som mulig.

Nettverket til de som ble intervjuet var forholdsvis svakt, og mange har stort behov for å treffe andre i samme situasjon. Dette gjelder først og fremst personalkooperativene. I brukerkooperativene som var med i undersøkelsen er nettverket sterkere, da hele lokalsamfunnet er engasjert. Her er det lagt ned mye frivillig arbeid, blant annet ved bygging/vedlikehold av bygninger og ikke minst i å skape et trivelig og godt miljø. Lokalbefolkningens kompetanse på ulike områder blir nyttet på en måte som både styrker tjenestetilbudet og foretaket.

### **Erfaringer/undersøkelser fra kooperativ eldreomsorg i Jämtland**

Landstyrelsen i Jämtlands län har studert seks eldre kooperativer i ulike kommuner. Det ble gjennomført en intervjuundersøkelse. Både ledelsen, ansatte og brukerne ble intervjuet (Unosson, 2005).

**Fra brukernes** side går det fram at disse trives bra og får god omsorg, de vet hvordan ting fungerer og føler seg trygge. Karakteristiske uttalelser *”Det är härlig att bo her”, ”Det bästa är naturen, personalen och maten”*. Det er positivt med det samme personalet hele tiden. Når det gjelder muligheter for ulike aktiviteter, er resultatene noe sprikende. Noen syntes tilbudet var svært bra, mens andre kunne tenke seg flere aktiviteter.

**Personalet/ledelsen** mente at brukerne selv stort sett fikk bestemme hvordan de ville ha det. Personalet prøver å tilpasse innsatsen etter individuelle ønskemål slik at alle blir tilfreds. Mulighetene for et aktivt og sosialt liv varierer mellom kooperativene. Noen hadde tilbud som musikk og annen underholdning. I to av kooperativene

fortalte personalet om utflukter, restaurantbesøk og annen aktivitet utenom kooperativet. Måltidene er viktig både for brukerne og for personalet.

Alle kooperativene ga uttrykk for at de har et felles verdigrunnlag. I intervjuene la personalet vekt på innflytelse, trygghet og medvirkning for de eldre, dvs. kvalitetskriterier som er formulert av Kooperativ Utvekling i Sverige. Selv om dette er felles vurderinger for alle, fungerer noen som en familiær virksomhet, mens andre er mer utadrettet og profesjonelle. Personalet understreker den personlige kontakten det er mellom brukerne og personalet, og som ønsker å gjøre det så trivelig og godt for brukerne som mulig.

Da personalet ofte er medlemmer i kooperativet og bor i lokalsamfunnet, er de engasjert i virksomheten, slik at denne fungerer best mulig både mht. økonomi og arbeidsplasser. Personalet og de eldre utgjør samme nettverket, og oppfattes mer som individer enn som brukere. Som ansatt i kommunen har en ofte ikke samme nærhet og mulighet for innflytelse på virksomheten, og heller ikke tilsvarende nettverk og tilknytning til bygda. Medlemmene i kooperativene er sine egne arbeidsgivere, og motivert for å ta ansvar. Når en bor i bygda, er medlem og ansatt i kooperativ, må en ta ansvar for "hele konseptet".

**Kommunenes** samarbeid med kooperativene var "både og". Av avtalen går det fram at personalet i kooperativene skal ha muligheter for å delta i kurs/etterutdanning som kommunen tilbyr sine egne. Dette fungerer ikke tilfredsstillende, kooperativene føler seg glemt. Ingen hadde regelmessige møter. Gjennom Kooperativ Utvekling, har ansatte mulighet for opplæring i personalspørsmål og lignende, men ikke innen eldreomsorg.

Ikke alle de seks kooperativene fungerer like godt på alle områder. I den forbindelse siterer vi fra rapporten fra undersøkelsen. "*Äldreomsorg ska vara familjär - i berydelsen personlig och nära - men den ska samtidigt följa lagen och lagens intentioner. I länsstyrelsens granskning har två av de sex kooperativen visat sig leva upp till dessa krav på professionalitet.*" og videre "*Dessa båda verksamheter präglas av de kooperativa värderingarna, men är också medvitna om och följer de krav lagstiftningen ställer*". (Unosson, K., 2005.)

## 6. Samvirkeformen innen pleie- og omsorgssektoren - relasjoner mellom kommune og samvirke

---

Av mandatet for prosjektet skal relasjonene mellom kommune og samvirke utredes med hensyn til:

- EØS-regelverk om offentlige anskaffelser.
- Styringsmuligheter
- Kvalitet. Tilsyn.
- Ansvarsforhold ved evt. konkurser. Forutsigbarhet, ansvar, eiendomsforvaltning.
- Arbeidsgiverperspektiv

### 6.1 EØS-regelverk om offentlige anskaffelser

Den viktigste endringen som skjer om man ønsker å bruke samvirkemodellen innen omsorgssektoren, er at selve utførerrollen overlates til andre enn kommunen selv. Dette innebærer at kommunen, som har ansvaret for tjenesten, kjøper disse tjenestene fra en ekstern tilbyder (bestiller – utførermodell). Både styring, kvalitet, tilsyn og kontroll blir gjennom dette i hovedsak regulert gjennom kontrakten som inngås mellom bestiller og utfører.

Gjennom EØS avtalen og WTO-avtalen er Norge internasjonalt forpliktet til å følge bestemte framgangsmåter ved offentlige anskaffelser over visse terskelverdier. I tillegg har vi nasjonale regler under disse terskelverdiene med større valgfrihet og fleksibilitet for innkjøperne. I forbindelse med revideringen av EU-direktivene for innkjøp, vedtok Norge ny forskrift om offentlige anskaffelser den 7. april 2006. Den nye forskriften trådte i kraft 1. januar 2007. Fornyings- og administrasjonsdepartementet har laget en omfattende veileder til dette regelverket (Fornyings- og administrasjonsdepartementet 2006 og *Forskrift om offentlige anskaffelser 2006*).

#### 6.1.1 Hvilke virksomheter og kontrakter som omfattes

Forskriften gjelder for alle offentlige oppdragsgivere, som f. eks etater og organer i staten, fylkeskommunene og kommunene. Forskriften omfatter også offentligrettslige organer. Dette er organer eller virksomheter som er organisert som egne rettssubjekter f. eks aksjeselskap eller stiftelser og som står i et nært tilknytningsforhold til det offentlige.

For at regelverket skal komme til anvendelse må det foreligge en kontrakt, som her defineres som en gjensidig bebyrdende (forpliktende) avtale som inngås skriftlig mellom en eller flere oppdragsgivere og en eller flere leverandører.

Av begrepet ”gjensidig bebyrdende” følger det at ensidig tildeling av støtte fra en oppdragsgiver, uten at oppdragsgiver forbeholder seg retten til motytelser, ikke omfattes av kontraktsbegrepet og dermed heller ikke av regelverket. Slike tildelinger kan imidlertid omfattes av reglene om offentlig støtte (Fornyings- og administrasjonsdepartementet 2007).

#### Unntak

Regelverket omfatter alle typer anskaffelser av varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider, uavhengig av anskaffelsens verdi og om kontrakten gjelder kjøp, leie eller leasing. Forskriftens § 1-3 annet ledd oppstiller imidlertid noen unntak. Selv om en anskaffelse er omfattet av et av unntakene, kommer lov om offentlige anskaffelser som hovedregel til anvendelse. Det vil si at oppdragsgiver må følge de grunnleggende kravene i

lovens § 5 om konkurranse, likebehandling, gjennomsiktighet, etterprøvnbarhet osv, se Grunnleggende krav til alle anskaffelser nedenfor (Lov om offentlige anskaffelser 1999).

Unntakene etter forskriftens § 1-3 er i hovedsak disse:

- Særskilte sikkerhetstiltak og visse forsvarsanskaffelser
- Kontrakter om erverv eller leie av fast eiendom
- Enkelte finansielle tjenester
- Enkelte forsknings- og utviklingskontrakter (FoU)
- Egenregi
- Tjenestekonsesjoner

### **Egenregi og tjenestekonsesjoner**

Hvordan det offentlige organiserer sin virksomhet, reguleres ikke av regelverket om offentlige anskaffelser. Det offentlige organet avgjør selv om ytelse bør utføres av eget personal (egenregi) eller om det bør benyttes en ekstern leverandør.

Unntaket for egenregi kan i noen tilfeller også gjelde mellom to separate juridiske personer. Da må to vilkår være oppfylt:

- oppdragsgiver må utøve en tilsvarende kontroll over leverandørselskapet som over egen virksomhet
- den vesentlige delene av leverandørens aktivitet må være knyttet til den kontrollerende oppdragsgiver (omsetningskriteriet)

En tjenestekonsesjon er det samme som en tjenestekontrakt, men hvor vederlaget for tjenesten som skal utføres består av selve retten til å utnytte tjenesten. Et eksempel på dette kan være avtale om drift av en parkeringsplass mot retten til å kreve inn parkeringsavgift.

### **6.1.2 Anvendelsesområdene for de ulike delene i forskriften**

Forskriften er delt inn i fire deler som regulerer ulike typer anskaffelser, avhengig av anskaffelsens art og verdi. Visse grunnleggende prinsipper gjelder imidlertid for alle anskaffelser, uavhengig av anskaffelsens art og verdi.

#### **Grunnleggende krav til alle anskaffelser**

##### *Krav til konkurranse*

Oppdragsgiver plikter å sørge for at anskaffelsen så langt som mulig baserer seg på konkurranse.

##### *Forholdsmessighet*

Oppdragsgiver skal gjennomføre konkurransen på en måte som står i forhold til anskaffelsen. Dette innebærer at kravene til oppdragsgivers framgangsmåte øker proporsjonalt med anskaffelsens verdi. For en anskaffelse på kr 10 000 vil det for eksempel kunne være tilstrekkelig å sjekke priser hos 2-3 leverandører på internett for å tilfredsstille kravet til konkurranse.

##### *God forretningsskikk*

Oppdragsgiver må forholde seg slik en profesjonell aktør ville gjort på alle stadier av anskaffelsesprosessen.

##### *Likebehandling og ikke-diskriminering*

Oppdragsgiver skal sikre at alle leverandørene behandles likt gjennom hele anskaffelsesprosessen. Dette gjelder

blant annet ved valg av prosedyre, utarbeidelse av kunngjøring og konkurransegrunnlag i kvalifiseringsprosessen og tildelingsprosessen.

#### *Forutberegnelighet*

Kravet til forutberegnelighet innebærer at anskaffelsesprosessen skal være forutsigbar for leverandørene, og innbefatter blant annet plikten til å informere om anskaffelsesprosedyre, kvalifikasjonskrav og kriterier for tildeling.

#### *Gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet*

Etterprøvnbarhet betyr at oppdragsgiver skal kunne dokumentere hva som har foregått i anskaffelsesprosessen. Gjennomsiktighet innebærer krav om åpenhet om selve konkurransen, og kan også forutsette innsynsrett i dokumenter som viser hvordan anskaffelsesprosessen har foregått.

### **Anskaffelser etter del I**

Forskriftens del I inneholder ikke de samme detaljerte krav til prosedyren som del II og III i forskriften. Det stilles blant annet ikke eksplisitte krav til kunngjøring, eller hvordan konkurransegrunnlag og tilbud skal utformes. Oppdragsgiver må imidlertid følge de grunnleggende kravene i anskaffelsesregelverket beskrevet ovenfor, og kan også velge å følge del II.

Forskriftens del I gjelder anskaffelser på 500 000 kr (nasjonal terskelverdi) eller mindre, eller hvis noen av unntaksbestemmelsene i § 2-1 annet ledd er oppfylt og man samtidig er under EØS terskelverdier. En av disse unntaksbestemmelsene er kontrakter om utførelse av helse- og sosialtjenester som kjøpes fra en ideell organisasjon. Begrepet ideell organisasjon er ikke definert i forskriften, og både forskrift og veileder bærer preg av at man ikke er oppmerksom på samvirkeforetak som organisasjonsform. Man beskriver imidlertid at ideelle organisasjoner skiller seg fra kommersielle virksomheter ved at de ikke har profitt som formål, eventuelt at overskudd utelukkende benyttes til å drifte og tilby humanistiske og sosiale tjenester til allmennheten eller spesielle grupper. Vi antar at enkelte brukerstyrte samvirkeforetak kan komme inn under dette unntaket, mens det er mindre trolig at personalstyrte foretak kan unntas.

### **Anskaffelser etter forskriftens del I og II**

Anskaffelser mellom 500 000 kr og EØS terskelverdier (1,7 mill for vare- og tjenestekjøp for kommuner og 1,1 mill for statlige myndigheter) og uprioriterte tjenester uavhengig av verdi skal som hovedregel følge reglene i forskriftens del II. Det er verdt å merke seg at helse- og sosialtjenester er betraktet som uprioriterte tjenester. Oppdragsgiver kan etter forskriftens del II velge mellom åpen eller begrenset anbuds konkurranse og konkurranse med forhandling, jfr § 5-1.

### **Anskaffelser etter forskriftens del I og III**

Gjelder anskaffelser over EØS terskelverdier. Som nevnt ovenfor er helse- og sosialtjenester kategorisert som uprioriterte tjenester som dermed kommer inn under del II.

### **Generelt om samvirkeforetak og offentlige anskaffelser**

Foretak innen den sosiale økonomien (samvirkeforetak, foreninger og stiftelser) har ofte virksomhetsideer som er begrunnet i brukernes eller sosiale behov og ikke i profitt. Samtidig er de små, både i Sverige og de få som finnes i Norge. De har derfor dårligere muligheter til å delta i en anbuds konkurranse enn store, kommersielle



aktører med kraftige finansielle muskler. Selv med en ny samvirkelov øker derfor regelverket om offentlige anskaffelser risikoen for at samfunnet vil kunne gå glipp at de sosiale og samfunnsmessige verdiene som disse foretakene kunne bidratt med.

Om man ønsker å legge til rette for at disse aktørene skal komme på banen, kan følgende tiltak være aktuelle:

- Dele anbudene opp i mindre og naturlige sammenhengende deler, hvorav noen er håndterbare for små aktører. Dette er imidlertid ikke det samme som bevist å dele opp anbud for å komme under nasjonale (500.000-grensen) eller EØS terskelverdier, noe som vil være klart i strid med forskriften.
- Gjøre konkurransegrunnlaget enkelt og forståelig
- Tydeliggjøre sosiale og lokale kriterier som konkurransefordel der man kan gi en god begrunnelse for det.
- Gjøre avtaleperioden lang.

Å gi direkte bidrag til aktører som tilbyr tjenester og løser sosiale behov kan også være aktuelt, innenfor EØS-avtalens regler for offentlig støtte.

## 6.2. Styringsmuligheter

I samvirkeforetaket er det i utgangspunktet medlemmene/eierne som har muligheter til å påvirke ulike prosesser i virksomheten gjennom sitt medlemskap. De har innflytelse på virksomheten i samvirkeforetaket. Kommunen kan delta både som medlem i styret og som eier av samvirkeforetaket, dersom det er nedfelt i vedtektene. Vi vil spesielt ikke anbefale dette i store kommuner der det er snakk om større konkurranse. Det kan lett oppstå inhabilitet i forhold til ulike saker og situasjoner.

Av *Lov om helsetjenesten i kommunene* går det fram at landets kommuner skal sørge for nødvendig helsetjeneste for alle i kommunen. Helsetjenesten omfatter offentlig organisert helsetjeneste som ikke hører hjemme under stat eller fylkeskommune, og privat helsevirksomhet som drives i henhold til avtale med kommunen. Organisasjon, institusjon, selskap eller lignende som vil drive privat helsevirksomhet må ha avtale med kommunen, dersom utgiftene skal godtgjøres av kommunen (*Kommunehelsetjenesteloven 1982*).

*Forskrift om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene for tjenesteyting etter lov av 19. november 1982 nr 66 om helsetjenesten i kommunene og etter lov av 13. desember 1991 nr 81 om sosiale tjenester m.v.*, kommer til anvendelse ved kommunens gjennomføring av pleie- og omsorgstjenester, uavhengig av hvor tjenesten utføres. Dersom deler av tjenestene utføres av private, skal kommunen ved avtale sikre seg at forskriften også blir fulgt i den private partens utførelse av tjenesten. Kommunen skal utarbeide skriftlige nedfelle prosedyrer for å sikre at brukerne av pleie- og omsorgstjenester får tilfredsstillende grunnleggende behov. Vi viser også til forrige kapittel i vår rapport, kapittel 6.1. (*Forskrift om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene 2003*)

I utgangspunktet er det ikke stor forskjell på styringsmulighetene om kommunen driver virksomheten eller om den er overlatt til et samvirkeforetaket. I siste tilfelle styres det gjennom kontrakter med lenger varighet enn ved styring i form av bevilgninger for det enkelte budsjettår som er tilfelle ved ordinær drift i regi av kommunen. På denne måten oppnår utfører (dvs. samvirkeforetaket) en viss kontinuitet og forutsigbarhet for virksomheten. Bestiller kan ikke uten videre forandre på rammevilkårene for drifta. Forholdet mellom ledelsen i samvirkeforetaket/institusjonen og den sentrale kommuneadministrasjon blir endret ved at kommunens instruksjonsmyndighet blir opphevet til fordel for kontraktstyring. Denne overføring av makt og ansvar fra kommuneadministrasjon til ledelse/personale ved det enkelte samvirkeforetak/institusjon, blir framhevet som en viktig motivasjonsfaktor i svenske personalkooperativ.

Ved konkurranseutsetting av tjeneseter til for eksempel et samvirkeforetak, vil dette føre til at både politikere og administrasjon må tilpasse seg den nye modellen - utførermodellen. Denne stiller store krav til langsiktighet i tenking og evnen til langsiktig konsekvensanalyse, men representerer også delegering av ansvar og frigjort tid til overordnet styring (Løvik A., Hvamstad O. og Moe G. 2003 og Asplan Analyse 2003).

Av intervjuundersøkelsene som ble gjennomført gikk det fram at flere samvirkeforetak innen pleie- og omsorgssektoren har forholdsvis langsiktige avtaler og kontrakter med kommunene.

Stovner eldresenter har en fireårig samarbeidsavtale med Stovner bydel. Mellom Aurora verkstedet og kommunen er det inngått samarbeidsavtale og driftsavtale over fire år. Det er kommunen som bestemmer inntaket av brukere. Tidligere var verkstedet underlagt Bærum kommune, men ble fristilt som eget foretak fra 2001. I avtalen stilte kommunen krav om at virksomheten skal drives etter de samme forsvarlighetskrav som tidligere.

Når det gjelder brukerstyrt assistanse gjennom ULOBA, sendes det søknad til kommunen som gjør vedtak om brukerne skal kunne benytte ULOBA som arbeidsgiver eller ikke. Brukerne utarbeider kontrakt med ULOBA, som igjen skriver kontrakt med kommune/bydel (Andersen, Askheim, Sigstad Begg og Guldvik 2006).

### **6.3 Kvalitet og tilsyn**

Helsetilsynet i fylket skal føre tilsyn med alt helsevesen og alt helsepersonell i fylket, uansett om dette drives i kommunal regi eller som samvirke. Her er det ingen forskjell. Når kommunen overlater virksomhet til et samvirkeforetak, er kontraktene grunnleggende for å sikre at kvaliteten på tjenestene blir som forutsatt. Rett til innsyn, tilsyn og kontroll blir også ivaretatt gjennom kontrakten. Kommunen må forsikre seg om at samvirkeforetaket følger opp inngåtte kontrakter og andre tjenester som brukerne har krav på. Det er ikke satt opp nærmere regler for hyppighet og regelmessighet for tilsyn. Dette vil i de fleste tilfeller avhenge av kapasitet. Det skal gis råd, veiledning og opplysninger som medvirker til at befolkningens behov for helsetjenester blir dekket. Kommunen kan ha egne regler for tilsyn. Kommunen skal sørge for nødvendig helsetjeneste for alle som bor eller midlertidig oppholder seg i kommunen, det er kommunen som har ansvaret. (Kommunehelsetjenesteloven 1982 og Forskrift om internkontroll i sosial- og helsetjenesten 2002)

Alle som yter helsetjenester skal etablere et internkontrollsystem for virksomheten og sørge for at virksomhet og tjenester planlegges, utføres og vedlikeholdes i samsvar med lover og forskrifter. Helsetilsynet i fylket skal påse at alle som yter helsetjenester har etablert internkontrollsystem og fører kontroll med sin egen virksomhet på en slik måte at det kan forebygges svikt i helsetjenesten (Lov om statlig tilsyn med helsetjenesten 1984 og samtale fylkeslegen).

## 6.4 Ansvarsforhold ved evt. konkurser. Forutsigbarhet, ansvar, eiendomsforvaltning

Det er en rekke lover og regler som gjelder når kommunen setter bort tjenester innen pleie- og omsorgssektoren til et samvirkeforetak. Her skal vi se nærmere på en del juridiske forhold.

### 6.4.1 Ansvarsforhold ved eventuelle konkurser

Samvirkeforetakets forpliktelser ved en eventuell konkurs, vil i utgangspunktet avhenge av de avtaler som foretaket måtte ha inngått, og som fortsatt gjelder ved konkursåpningen.

Medlemmenes ansvar for samvirkeforetakets forpliktelser er begrenset til det andelsinnskuddet som de eventuelt har gjort i foretaket. Dette gjelder også ved en eventuell konkurs, dvs. at foretakets kreditorer ikke vil kunne søke dekning for sitt tilgodehavende i medlemmenes private formue, men kun kan søke dekning i foretakets formue, jfr. *Lov om fordringshavernes dekningsrett, 08.06.1984*, nr 59, § 2-2. Av denne går det fram at fordringshaver/kreditor kan søke dekning i et hvert formuesgode som tilhører skyldneren på beslagstiden og som kan selges, utleies eller på annen måte gjøres om i penger (*Dekningsloven 1984*).

### Skyldnerens kontraktsmessige forpliktelser

Vedrørende samvirkeforetakets kontraktsmessige forpliktelser overfor vedkommende kommune, gjelder dekningslovens generelle bestemmelser. Lovens kap. 7 har regler om bobehandlingens innvirkning på skyldnerens kontraktsmessige forpliktelser, som også vil gjelde i forhold til kommunen og eventuelt andre kontraktsmotpartere/kreditorer.

Som hovedregel er både konkursboet og den annen part (kommunen) bundet av de avtaler som konkursskyldneren har inngått før konkursåpningen. Av dekningsloven § 7-3 går det fram at boet har rett til å tre inn i de gjensidig tyngende avtaler som skyldneren har inngått, selv om avtalen har løpt videre etter en forutgående gjeldsforhandling. Den annen part (kommunen) kan kreve at boet uten ugrunnet opphold tar stilling til om det vil benytte sin rett. Når boet velger å tre inn i avtalen, blir det berettiget og forpliktet på avtalens vilkår. Dette innebærer at boet trer inn i de rettigheter og plikter som gjaldt for *skyldneren* (samvirkeforetaket), jfr. dekningsloven § 7-4. Når boet trer inn i avtalen, dekkes den annen parts fordring som en massefordring, dvs. foran alle dividendekrav mot skyldneren, jfr. dekningsloven § 7-2,1.ledd 2.pkt.

Hvis boet trer inn i skyldnerens avtale, kan det si opp avtalen med sedvanemessig varsel, eller dersom slik sedvane ikke foreligger, med tre måneders varsel, jfr. dekningsloven § 7-6. Sistnevnte gjelder uansett den opprinnelige avtalens bestemmelser om oppsigelse. Hvis boet sier opp avtalen *før* det er adgang til det, kan den annen part kreve det tap vedkommende derved lider, dekket som *dividendefordring*.

Dersom boet ikke trer inn i skyldnerens (samvirkeforetakets) avtale, eller ikke betaler eller stiller sikkerhet etter dekningsloven § 7-5, kan den annen part (kommunen) heve avtalen, jfr. lovens § 7-7. Mislighold fra skyldnerens/foretakets side som *ikke* står i direkte sammenheng med insolvensen, kan den annen part (kommunen) også gjøre gjeldende for vedkommende avtale.

Konkursåpningen er ikke i seg selv tilstrekkelig grunn for den annen part (kommunen) til å heve avtalen og derved hindre boet til å tre inn i den, jfr. dekningsloven § 7-3. Heller ikke avtaleklausuler som gir den annen part (kommunen) adgang til å heve på grunn av skyldnerens (samvirkeforetakets) insolvens, er *ikke* bindende for boet.

I utgangspunktet trer konkursboet inn i skyldnerens avtaler som arbeidsgiver, med mindre det senest tre uker etter konkursåpningen erklærer at det ikke vil tre inn, jfr. dekningsloven § 7-11.

Når boet trer inn, dekkes fordring på lønn og annen godtgjørelse som massefordring *fra og med* konkursåpningen. Boet kan deretter si opp arbeidsforholdet med en måneds varsel, og det består da inntil oppsigelsesfristen er utløpt.

Hvis boet ikke trer inn, består arbeidsavtalen til den sies opp og oppsigelsesfristen er utløpt. Lønnskrav som er opparbeidet *før* konkursåpningen, dekkes på visse vilkår av statsgarantien for lønnskrav i konkurs, jfr. Lov om statsgaranti for lønnskrav ved konkurs m.v. 14.12.1973, nr 61 § 1 flg. (Lov om statsgaranti for lønnskrav 1973.)

#### **6.4.2 Forutsigbarhet**

Forutsigbarhet vil normalt være av avgjørende betydning for om avtaler kommer i stand. For kommunen vil det være av avgjørende betydning at samvirkeforetaket vil kunne levere de tjenester som kommunen vurderer å inngå avtale om, og som kommunen selv vil måtte definere innholdet av. På tilsvarende måte vil det være helt avgjørende for samvirkeforetaket med avtale av en viss varighet, dersom de skal tilby kommunen tjenester innen pleie- og omsorgssektoren. Dette for å begrense foretakets økonomiske risiko for de investeringer de normalt vil måtte foreta i forbindelse med avtaleinngåelsen. Likeså vil forutsigbarhet være av sentral betydning for å kunne rekruttere nødvendig personell til de tjenester som skal leveres.

#### **6.4.3 Ansvar**

Ansvar for de tjenester som kommunen måtte inngå avtale med samvirkeforetaket om innfor pleie og omsorgssektoren vil selvfølgelig, i utgangspunktet, tilligge foretaket. Hva ansvaret omfatter vil normalt være regulert i selve avtalen, og vil måtte avgjøres ved en tolking av denne, dersom det skulle oppstå tvist om dette.

Det kan likevel ikke utelukkes at kommunen, som gjennom lovverket, er pålagt å yte slike tjenester ovenfor sine borgere også kan bli ansvarliggjort ovenfor brukerne av disse tjenester. Dette vil selvfølgelig avhenge av hva slags forhold det dreier seg om. Kommunen vil normalt ikke kunne unndra seg sitt ansvar i alle sammenhenger gjennom å vise til den inngåtte avtale.

Avtalen bør imidlertid være så presis og utfyllende at den gir minst mulig plass for tolkingstvil. Kommunen som kjøper av tjenesten, og som normalt har best kunnskap om hva tjenesten bør omfatte, bør også være den nærmeste til å sikre at avtalen er presis nok slik at en unngår tvist om forståelse av avtalen i etterkant.

For øvrig vil samvirkeforetakets ansvar følge vanlige ansvarsrettslige regler, i den grad ikke forholdet er regulert i selve avtalen. Det samme vil selvfølgelig også gjelde for forhold hvor kommunen har et særlig ansvar etter lover og forskrifter innenfor velferdssektoren, dvs. at kommunen også vil kunne bli ansvarliggjort dersom avtalemessige forpliktelser ikke blir oppfylt fra samvirkeforetakets side, eller at avtalen måtte være mangelfull for vedkommende saksforhold.

#### **6.4.4 Eiendomsforvaltning**

Hvorvidt eiendomsforvaltningen vil være et forhold som berører vedkommende kommune som en av avtalepartene, vil avhenge av den avtale som er inngått med samvirkeforetaket.

Dersom foretaket som skal levere tjenestene innen pleie- og omsorgssektoren er eier av bygningene som tjenesten er knyttet til, vil eiendomsforvaltningen av disse, i utgangspunktet, ikke berøre kommunen, dersom ikke noe annet måtte framgå av avtalen mellom samvirkeforetaket og vedkommende kommune. Vi vil imidlertid anta at det i avtalen mellom foretaket og kommunen vil være naturlig at det blir tatt inn en kravspesifikasjon mht. bygningene, i samsvar med hva som måtte følge av offentlige bestemmelser/forskrifter mv. Det samme vil også være tilfelle dersom foretaket leier de bygninger/lokaler som tjenesten er knyttet til.

Dersom det er kommunen som er eier av eller disponerer bygningene/lokalene, vil det avtalemessige forhold mellom samvirkeforetaket og kommunen være bestemmende for hvem som skal ha ansvaret for eiendomsforvaltningen. Svaret på dette spørsmålet vil således avhenge av innholdet av den inngåtte avtale som igjen er resultatet av de forhandlinger som måtte være gjennomført mellom partene.

## 6.5 Arbeidsgiverperspektiv

Et samvirkeforetak har begrenset ansvar og er et eget skatteobjekt på lik linje med aksjeselskap. Dette betyr at de som arbeider i foretaket er lønsmottakere og ansatt i foretaket. Samvirkeforetaket må svare arbeidsgiveravgift for de ansattes lønnsinntekt, noe som varierer etter hvor i landet virksomheten er lokalisert.

Lønnet arbeid reguleres av de lover og regler som gjelder for arbeidslivet i Norge. Her nevnes spesielt arbeidsmiljøloven, folketrygdloven og skattebetalingsloven. Alle arbeidsgivere må forholde seg til disse, det er ikke noe spesielt for samvirkeforetak. Da samvirkeforetak er et selskap med begrenset ansvar, er det samme lover og regler som gjelder for medlemmene som for andre, når det gjelder ansettelse. (*Arbeidsmiljøloven 2005, folketrygdloven 1997 og skattebetalingsloven 1952*).

I norsk næringsliv er det vanlig at både arbeidsgiver og arbeidstaker organiserer seg i fagorganisasjoner som spesialiserer seg på henholdsvis arbeidsgivers og arbeidstakers rettigheter og plikter. For et samvirkeforetak som har pleie- og omsorgstjenester som forretningsområde, syntes de to mest nærliggende arbeidsgiverorganisasjonene å være KS bedrift og SamFo. KS bedrift organiserer "bedrifter i offentlig sektor eller i markeder etablert av offentlig sektor" som de selv utaler det. SamFo har bare samvirkeforetak som medlemmer (Løvik A., Hvamstad O. og Moe G. 2003).

### Virksomhetsoverdragelse

Nesten alle tilbud innen pleie- og omsorgstjenester gjennomføres i regi av kommune og stat. Arbeidstakere i disse virksomhetene har et offentlig ansettelses forhold. Når f. eks hele eller deler av virksomheten i en omsorgsinstitusjon overføres fra kommunen til et samvirkeforetak som har vunnet en anbudskonkurranse som ledd i kommunal konkurranseutsetting, vil dette utvilsomt være en virksomhetsoverdragelse i lovens forstand. Ansattes rettigheter ved overgang til ny virksomhet er nedfelt i arbeidsmiljøloven.

De ansatte har rett til å fortsette arbeidsavtalen hos ny arbeidsgiver, som i vårt tilfelle er samvirkeforetaket. Når en kommunal virksomhet overføres til et samvirkeforetak eller annet selvstendig rettssubjekt, gir ikke dette i seg selv grunnlag for oppsigelse eller avskjed av de arbeidstakere som er tilknyttet virksomheten. Forbudet gjelder både for overdrager og erverver. Det kan likevel foreligge saklig grunn for oppsigelse av andre årsaker enn virksomhetsoverdragelse. Dersom samvirkeforetaket ønsker å drive tjenesteproduksjon med færre tilsatte enn det kommunen gjorde, vil dette kunne være tilfelle.

De ansatte kan reservere seg mot å bytte arbeidsgiver, og fortsette arbeidsforholdet hos kommunen. Her gjelder egne regler. En skal ikke se bort fra at dette i mange tilfeller kan resultere i overtallighet.

Ny arbeidsgiver blir bundet av innholdet i gjeldende arbeidsavtale. Dette innebærer bl.a. at de lønns- og arbeidsvilkår som gjelder på tidspunktet da virksomhetsoverdragelsen fant sted, overføres til den nye arbeidsgiveren. Etter en overdragelse er ny arbeidsgiver bundet av tariffavtalen som gjelder for tidligere innehaver, dersom vedkommende ikke har gitt skriftlig erklæring til fagforeningen innen tre uker om at ny arbeidsgiver ikke ønsker å bli bundet av avtalen. Arbeidstakerne vil likevel beholde de individuelle rettighetene etter tariffavtalen, inntil denne utløper eller det inngås ny tariffavtale med ny eier (*Arbeidsmiljøloven 2005*).

Når det gjelder arbeidstakernes rett til videre opptjening av alders-, etterlatte- og uførepensjon ved en virksomhetsoverdragelse, er dette godt ivaretatt i lovverket (*Arbeidsmiljøloven 2005, Lov om obligatorisk tjenstepensjon 2005*).

## 7. Referanser

---

Aidemark, Rydberg og Lindkvist 2003. Mangfold i vården – att skapa alternativa driftsformer, Landstingsförbundet

Andersen, J., Askheim, O. P., Sigstad Begg, S. og Guldvik 2006. I. Brukerstyrt personlig assistanse. Lillehammer

Arbeidsmiljøloven 2005. Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. 17.06.2005, nr 62

Asplan analyse 2003. Konkurransetsetting av pleie- og omsorgstjenester. Hvilke effekter gir det på politikerrollen? Delrapport. KS-Forskning

Cantzler, I. 2002. Kooperativ eldreomsorg – del i mångfalden, Svenska kommuneförbundet/Landstingsförbundet

Coompanion 2006. Kooperativt företagande ökar mest, rapport fra Coompanion - Kooperativ utveckling Sverige.

Coompanion 2007. Kooperativt företagande ökar mest – och överlever längst. Faktaark om kooperativt företagande, nr 1/2007.

Dekningsloven 1984. Lov om fordringshavernes dekningsrett, 08.06.1984, nr 59, § 2-2.

ECON 2003: Brukerstyrt personlig assistanse i kommunene. ECON-rapport nr. 2003-76

Faktaark 2007. Fakta om samvirke og samvirkeloven. Justis- og politidepartementet, 15.11.2007

Folketrygdloven 1997. Lov om folketrygd 28.02.1997, nr 19

Fornyings- og administrasjonsdepartementet 2007. EØS-avtalens regler om offentlig støtte. Veileder.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet 2006. Veileder til reglene om offentlige anskaffelser.

Forskrift om internkontroll i sosial- og helsetjenesten. 20.12.2002, nr 1731

Forskrift om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene, 2003. Forskrift om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene for tjenesteyting etter lov av 19. november 1982 nr 66 om helsetjenesten i kommunene og etter lov av 13. desember 1991 nr 81 om sosiale tjenester m.v., 27.06.2003, nr 792

Forskrift om offentlige anskaffelser 2006. Forskrift om offentlige anskaffelser, 07.04.2006 nr 402

Gulvik I. 2003. Selvstyrt og velstyrt? Brukernes erfaringer med brukerstyrt personlig assistanse. ØF-rapport nr 03/2003

Kommunehelsetjenestloven 1982. Lov om helsetjenesten i kommunene, 19.11.1982, nr 66

Lov om obligatorisk tjenstepensjon 2005. Lov om obligatorisk tjenstepensjon, 21.12.2005, nr 124

Lov om offentlige anskaffelser 1999. Lov om offentlige anskaffelser 16.07.1999, nr 69

Lov om statlig tilsyn med helsetjenesten. 1984. Lov om statlig tilsyn med helsetjenesten, 30.03.1984, nr 15

Lov om statsgaranti for lønnskrav, 1973. Lov om statsgaranti for lønnskrav ved konkurs m.v. 14.12.1973, nr 61.

Løvik A., Hvamstad O. og Moe G. 2003. Samvirkemodellen i omsorgssektoren. Rapport fra forprosjekt, Det Kgl. Selskap for Norges Vel.

Lundborg, B. 2005. Låt personalen ta över – om en lærprocess för alla, Coompanion Jönköpings län.

Person-Braun A. 2006. Vi arrangerer kooperativ äldreomsorg, Folkerörelserådet hela Sverige skal leva.

Nilsson, I. og Wadeskog, A. 2007. Bättre & Billigare. SocioEkonomiskt Bokslut för de sociala kooperativen KOS och BRIGGEN.

NUTEK/Coompanion 2006. Hur få flere sociala företag som utförare av offentliga tjänster, en guid om offentlig upphandling. [www.nutek.se](http://www.nutek.se), [www.coompanion.se](http://www.coompanion.se)

Samtale med ULOBA, fagsjef, administrasjonen, november 2007

Samtale fylkeslegen, jurist hos fylkeslegen, desember 2007

Samvirkeklava 2007. Lov om samvirkeforetak, 29.06.2007, nr 81

Skattebetalingsloven 1952. Lov om betaling og innkreving av skatt, 21.11.52, nr 2

Svendsrud I. 2007 Brukerstyrt personlig assistanse (BPA). Resultater fra kommuneundersøkelsen, delrapport 2

Stela 2007. Stovner eldrecenter's avis, juli 2007

Unosson, K. 2005. Kooperativ äldreomsorg i Jämtlands län. Länsstyrelsen Jämtlands län, Social tillsyn.

[www.aurora-verksted.no](http://www.aurora-verksted.no)

[www.kooperativutveckling.org](http://www.kooperativutveckling.org)

[www.floragarden.se](http://www.floragarden.se)

[www.uloba.no](http://www.uloba.no)

Årsberetning 2006. Skjomen eldrecenter BA

Årsmelding 2006. Årsmøte i Stovner eldrecenter AL torsdag 26.april 2007



## 8. Vedlegg

---



DET KGL. SELSKAP FOR NORGES VEL

### Til samvirkeforetaket innen pleie- og omsorg

Navn: .....

Adresse: .....

Telefon: ..... E-post .....

Kontaktperson: .....

Brukersamvirke/personalsamvirke:.....

Hvem er eiere/medlemmer.....

Hvor mange eiere/medlemmer:.....

Antall ansatte:.....

Antall brukere:.....

Kort om virksomheten, etableringsår mm. Dersom det foreligger årsmelding, vedtekter eller annen informasjon, vil vi gjerne ha tilsendt dette til:

Det Kgl. Selskap for Norges Vel

Postboks 115, 2026 Skjetten

E-post: tor.breen@norgesvel.no

Faks: 64 83 20 01

*Da samme skjema blir nyttet for alle samvirkeforetak som blir kontaktet, vil ikke alle spørsmålene være like relevante for alle.*

*Spørsmålene i skjemaet danner utgangspunkt for intervjuene vi vil foreta. Vi har prøvd å strukturere spørsmålene slik at det skulle være enkelt for brukere, ansatte og ledelse å finne fram til de aktuelle spørsmålene.*

## 1. Trivsel (fornøyd med situasjonen som ansatt/bruker)

	<b>Ansatte som er eiere/medlemmer</b>	<b>Ansatte som ikke er eiere/medlemmer</b>	<b>Brukere som er eiere/medlemmer</b>	<b>Brukere som ikke er eiere/medlemmer</b>
<p>Hvordan er trivselen i arbeidet for de ansatte?</p> <p>f. eks.: Kommunikasjon med ledelse Fleksibilitet i arbeidet Sosialt arbeidsmiljø Ting fungerer greit</p>	svært fornøyd/ fornøyd/misfornøyd 1----- 3 -----6	svært fornøyd/ fornøyd/misfornøyd 1----- 3 -----6		
<p>Hvordan trives brukerne:</p> <p>f. eks.: Sosiale/kulturelle tilbud Tilfredsstillende individuelle behov Ting fungerer greit</p>			svært fornøyd/ fornøyd/misfornøyd 1----- 3 -----6	svært fornøyd/ fornøyd/misfornøyd 1----- 3 -----6
<p>Dersom ansatte eller brukere har erfaring fra tilsvarende virksomhet i kommunal regi, var det merkbare forskjeller?</p>				

Kommentar:

## 2. Innflytelse på arbeidssituasjonen/virksomheten, tatt med på råd

	<b>Ansatte som er eiere/medlemmer</b>	<b>Ansatte som ikke er eiere/medlemmer</b>	<b>Brukere som er eiere/medlemmer</b>	<b>Brukere som ikke er eiere/medlemmer</b>
Har de ansatte muligheter for å påvirke arbeidssituasjonen/virksomheten?	mye middels lite 1----- 3 -----6	mye middels lite 1----- 3 -----6		
Har brukerne muligheter til å påvirke driften/tilbudet i virksomheten?			mye middels lite 1----- 3 -----6	mye middels lite 1----- 3 -----6

Kommentar:

### 3. Ansvarsfølelse for det økonomiske resultatet i samvirkeforetaket?

	<b>Ansatte som er eiere/medlemmer</b>	<b>Ansatte som ikke er eiere/medlemmer</b>	<b>Brukere som er eiere/medlemmer</b>	<b>Brukere som ikke er eiere/medlemmer</b>
Hvilket ansvar føler de ansatte for det økonomiske resultatet?	stort middels lite 1----- 3 -----6	stort middels lite 1----- 3 -----6		
Hvilket ansvar føler brukerne for det økonomiske resultatet:			stort middels lite 1----- 3 -----6	stort middels lite 1----- 3 -----6
Dersom ansatte eller brukere har erfaring fra tilsvarende virksomhet i kommunal regi, var det merkbare forskjeller?				

Kommentar:

#### **4. Spørsmål til brukerne**

##### **Muligheter for aktivitet for brukerne**

**Hvordan er tilbudet om:**

- Ulike praktiske aktiviteter/hobbyvirksomhet?
- Muligheter for å læring?
- Underholdning/kulturelle aktiviteter/turer?
- Hjelp til innkjøp/ulike tjenester?
- Tilrettelegging for trim/mosjon/trening?
- Dersom brukene har erfaring fra tilsvarende virksomhet i kommunal regi, hvordan var mulighetene for ulike aktiviteter her?

Kommentarer:

#### **5. Spørsmål til de ansatte**

- Føler de ansatte seg trygge på at de har en sikker arbeidsplass?
- Føler de ansatte at arbeidet er fysisk belastende?
- Muligheter for å ta ut fritid som kompensasjon for overtid?
- Hvordan er velferdstilbud som turer, fester, påskjønnelser mm.?

- Muligheter for kompetanseutvikling?
- Dersom ansatte har erfaring fra tilsvarende virksomhet i kommunal regi, hvordan fungerte forholdene ovenfor?
- Argumenter for å søke arbeid i samvirkeforetak isteden for kommunal stilling?
- Ville flertallet av de ansatte søkt tilsvarende stilling i kommunal sektor i dag?

Kommentar:

## 6. Spørsmål til ledelsen

- Er det mange som slutter i arbeidet/stabilitet?  
Kan det angis noen prosentsats per år?
- Hva med rekruttering?
- Hvordan er fraværet/sykdomsstatistikken?  
Kan det angis noen prosentsats?
- Hvordan er fordelingen på heltids/deltidsstillinger i prosent?
- Hvordan er aldersfordelingen?
- Hvordan er kjønnsfordelingen blant de ansatte?  
Er det noen bevist politikk fra ledelsens side?

Kommentar:

## **7. Spørsmål til ledelsen og brukerne**

### **Betydning for lokalmiljøet**

- Har samvirkeforetaket bidratt til at brukerne fortsatt kan bo i sitt lokalmiljø?
- Finnes det tilsvarende kommunalt tilbud?
- Hvorfor valgte i så fall brukerne samvirkeforetaket og ikke kommunalt tilbud?
- Har samvirkeforetaket betydning for arbeidsplasser i lokalmiljøet?
- Har samvirkeforetaket bidratt til opprettholdelse av et livskraftig lokalmiljø?

Kommentar:

## **8. Spørsmål til ledelsen og brukerne**

### **Økonomiske konsekvenser for samvirke/brukere**

#### **Ledelsen:**

- Hvordan er økonomien i samvirkeforetaket?
- Er det mulig å sammenligne med tilsvarende virksomhet i kommunal regi?
- Utbetales bonus el.l. ved årets slutt?
- Hvor stor omsetning har samvirkeforetaket (omtrentlig)?

**Brukerne:**

- Er brukerne fornøyd med sin økonomi? Er det mulig å sammenligne med virksomhet i kommunal regi?

Kommentar:

**9. Diverse**

Er det saker vi ikke har snakket om som du vil nevne i forbindelse med spørsmålene eller temaene vi har tatt opp i dette intervjuet?





DET KGL. SELSKAP FOR NORGES VEL

## Til kommunen der samvirkeforetak inne pleie- og omsorgssektoren er lokalisert

Kommune.....

Adresse .....

Telefon..... E-post .....

Kontaktperson .....

I .....kommune er ..... samvirkeforetak etablert.

*Da samme skjema blir nyttet for kommuner der ulike samvirkeforetak innen pleie- og omsorgssektoren er lokalisert, vil ikke alle spørsmålene være like relevante for alle.*

*Spørsmålene i skjemaet danner utgangspunkt for intervjuene vi vil foreta.*

### 1. Erfaringer lokalt med samvirkeforetaket

- Hvordan fungerer opplegget sett fra kommunen ståsted?
  
- Positive og negative sider ved virksomheten slik den nå er organisert i forhold til organisering i kommunal regi?
  
- Hvilken innstilling har kommunen til etablering av flere slike samvirkeforetak i kommunen?

Kommentar:

## **2. Betydning/effekter for lokalsamfunnet**

- Har etablering av samvirkeforetaket hatt betydning for nye arbeidsplasser i lokalmiljøet/bygda?
- Har samvirkeforetaket virket positivt for bosettingen i distriktet, har det hindret utflytting?
- Ha det hatt betydning for opprettholdelse av annen servicevirksomhet?
- Andre positive effekter for bygda?

Kommentar:

## **3. Økonomiske konsekvenser for kommunen**

- Har etablering av samvirkeforetaket hatt betydning for kommunens økonomi innen denne sektoren?
- Konsekvenser for investeringene
- Konsekvenser for driftsresultatet

Kommentarer:

## **4. Diverse**

Er det saker vi ikke har snakket om som du vil nevne i forbindelse med spørsmålene eller temaene vi har tatt opp i dette intervjuet?

### ULOBA BA, borgerstyrt personlig assistanse

#### Fakta

Borgerstyrt personlig assistanse (BPA) er en modell for organisering av assistanse til personer med funksjonsnedsettelse. De selv eller en nærstående til personen fungerer som arbeidsledere for assistenter som utfører ulike oppgaver. Det kan dreie seg om alt fra assistanse til å legge seg, vaske gulv, assistere på kino- og teaterbesøk eller andre daglige gjøremål. Gjennom BPA blir det mulig og kunne delta i samfunnet, fungere i arbeid, ta utdanning, være en god nabo, foreldre og/eller ektefelle. Som leder av ordningen sikres den enkelte mulighet til selv å bestemme og ta styring over eget liv. Dette handler om frihet og selvstendighet.

BPA kan organiseres på flere måter avhengig av hvem som er arbeidsgiver og har arbeidsgiveransvaret for assistentene.

- Kommunen
- ULOBA
- Borgeren selv

ULOBA er et samvirkeforetak for BPA, der funksjonshemmede er eiere, abonnenter og brukere av foretaket. De styrer sitt eget liv og egen assistanse gjennom et nonprofit samvirkeforetak. Av det vi kjenner til er dette det eneste samvirkeforetaket her i landet med et slikt formål. Foretaket ble etablert i 1991 og er det største kompetansesenteret på BPA i Norge i dag.

Type samvirke:	Brukersamvirke
Hvem er medlemmer:	Personer med ulike funksjonsnedsettelse
Antall ansatte:	60 i administrasjonen, ca 4000 assistenter
Antall andelseiere:	750

ULOBA har eiere over hele landet og har samarbeidsavtaler med 150 kommuner/bydeler. (Samtale ULOBA og [www.uloba.no](http://www.uloba.no)).

Formålsparagrafen til ULOBA lyder:

*Andelslaget drives på nonprofitbasis. Andelslagets virksomhet skal bygge på prinsippene til Independent Living-bevegelsen. Andelslagets formål er å bistå personer med assistansebehov i å skaffe og organisere personlig assistanse. Personlig assistanse gjennom andelslaget skal kompensere for den enkelte andelseiers assistansebehov og skal ha som målsetting:*  
*full styring over egen assistanse og dermed over eget liv*  
*full likestilling og deltaking i samfunnet*  
*Andelslaget skal støtte andelseieren som medarbeidsgiver for sine assistenter.*

Når det gjelder fordelingen mellom de ulike modellene for organisering av BPA har vi mangelfull statistikk å forholde oss til. ULOBA har arbeidsgiveransvaret for alle de som er tilknyttet samvirkeforetaket. Det er bare noen ganske få som fungerer som arbeidsgivere selv. Når en ser på arbeidsgiveransvaret for alle assistentene innen BPA-ordningen (ikke bare ULOBA), er det

kommunene som er den største arbeidsgiveren, men andelen er redusert over tid til fordel for ULOBA. I dag oppgir ULOBA en andel på ca 30 prosent.

I Sverige (2005) har 11 prosent av assistentene kommunen som arbeidsgiver, 13 prosent er ansatt av brukerkooperativ, 18 prosent har andre serviceorganisasjoner som arbeidsgivere og 58 prosent er ansatt av den funksjonshemmede selv (NUTEK/Coompanion 2006).

Det foreligger som nevnt en mengde litteratur om brukerstyrt personlig assistanse, og spesielt om ULOBA. I vedlegget har vi vist en forholdsvis grundig gjennomgang av tilgjengelig materiell. Her er en kortere versjon gjengitt.

I Sverige (2005) har 11% av assistentene kommunen som arbeidsgiver, 13% er ansatt av brukerkooperativ, 18% har andre serviceorganisasjoner som arbeidsgivere og 58% er ansatt av den funksjonshemmede selv (NUTEK/Coompanion. 2006).

### **Erfaringer lokalt med ULOBA BA - sett fra samvirkets side?**

I tidligere brukerundersøkelse blant alle modeller av BPA, viser det seg at de som er tilknyttet ULOBA i langt større grad er "svært tilfredse" (92%) enn brukere som er tilknyttet kommunen (74%). Her ble brukerne spurt om tilfredshet ved ulike sider ved ordningen i forhold til 11 ulike tilfredshetsvariabler. ULOBA-brukerne skåret høyest på tilfredshet på i alt 9 av disse punktene. Variablene var brukerstyring, muligheter for å velge assistenter, uavhengighet av familie/venner, økt likestilling og livskvalitet. Ordningen tilfredsstiller brukernes forventninger og krav. Når det gjelder sikkerhet og trygghet i forhold til framtida med ordningen, føler ULOBA-brukere en større usikkerhet enn kommunebrukerne. Det er særlig omfanget av hjelpetimer og arbeidsgivermodellen de er bekymret for (Guldvik I. 2003).

Undersøkelser både her i landet og i Sverige viser at assistentene trives generelt godt i arbeidet sitt. Her skal en merke seg at assistenter ansatt i ULOBA i større grad enn kommuneansatte oppgir at de er "svært tilfredse" med ulike arbeidsbetingelser. Her nevnes spesielt at assistentene sammen med brukerne har funnet fram til hensiktsmessige arbeidstider. Når det gjelder trygghet i forhold til ansettelsesforhold, skal vi merke oss at assistenter ansatt i ULOBA i større grad enn kommuneansatte oppgir at de er "svært tilfreds" (Andersen J., Askheim P.O., Sigstad Begg, S. og Guldvik I. 2006).

Det er på mange måter en positiv sammenheng mellom tilfredshet og innflytelse, eller brukerstyring som kanskje er et mer dekkende ord i denne sammenhengen. Noe av hensikten med BPA er at brukerne skal kunne påvirke, ha innflytelse eller bestemme over assistentene og deres handlinger. Når det gjelder den faktiske brukerstyringen i BPA ordningen, uttrykker nesten ni av ti brukere at de er svært tilfreds eller nokså tilfreds med denne, men det er betydelig forskjeller avhengig av arbeidsgivermodell. Av ULOBA-brukerne er 90% svært tilfreds med mulighetene for påvirkning, mens dette bare gjelder 68% av "kommunebrukerne" I ULOBA er videre 5% nokså tilfreds, mens tilsvarende tall for brukerne i kommunene er 26%. Svenske undersøkelser viser også at brukerstyringen er størst i kooperativene. Av undersøkelser går det fram at brukerne får hjelp til de aller fleste oppgaver og aktiviteter. Det er stort sett brukerne som bestemmer. (Guldvik I. 2003 og Andersen J., Askheim P.O., Sigstad Begg, S. og Guldvik I. 2006).

Det er stor forskjell mellom ULOBA og kommunen når det gjelder valg av assistenter. I ULOBA oppgir 80% av brukerne at de valgte assistenter selv, mens dette gjelder 50% av "kommunebrukerne". I ULOBA er arbeidslederen (brukeren) suveren når det gjelder rekruttering

av assistenter. Ledelsen i ULOBA blander seg ikke bort i dette (Andersen, Askheim, Sigstad Begg og Guldvik I. 2006).

Når en betrakter BPA ordningen som helhet uten hensyn til arbeidsgivermodell, oppgir tre av fire assistenter at brukeren har hovedansvaret for å bestemme arbeidsoppgaver. Samtidig oppgir ca. 60% av assistentene at de har muligheter for medbestemmelse enten sammen med brukeren eller sammen med arbeidsgiver og/eller pårørende. Assistentinnflytelsen ser ut til å være mindre i ULOBA enn i kommunene, da en større andel ansatte i ULOBA enn i kommunene oppgir at bruker bestemmer arbeidsoppgavene. Svenske funn bekrefter det samme, brukerstyringen er sterkere for brukere som er knyttet til kooperativer enn til kommunen (Andersen J., Askheim P.O., Sigstad Begg, S. og Guldvik I. 2006).

Arbeid som assistent blir svært ofte kombinert med annet arbeid. Her er det ingen forskjell på ULOBA og kommunen. Kommuneansatte kombinerer imidlertid arbeidet i størst grad med ansettelse i kommunale omsorgstjenester, mens ULOBA-ansatte i større grad kombinerer dette med annen type lønnet arbeid eller studier. De kommunalt ansatte assistentene er mindre tilfredse med stillingsstørrelse enn ULOBA assistentene. Årsaken kan være at flere kommunalt ansatte enn ULOBA-ansatte ufrivillig arbeider kort deltid. Personlig assistanse er et kvinneyrke. Det er en større andel unge assistenter ansatt i ULOBA enn i kommunene. (Andersen J., Askheim P.O., Sigstad Begg, S. og Guldvik I. 2006)

### **Erfaringer lokalt med ULOBA BA - sett fra kommunenes side**

Kommunenes vurdering av ULOBA er svært forskjellig, fordi det er de som formelt sett avgjør om brukere skal kunne nytte ULOBA som arbeidsgiver eller ikke. Erfaringene og vurderingene fra kommunenes side er ikke så entydige positive som brukerne sine. Her er det store forskjeller mellom kommuner/bydeler. Noen er svært fornøyd, noen ser både fordeler og ulemper, mens andre har negative erfaringer og er kritiske. (Andersen J., Askheim P.O., Sigstad Begg, S. og Guldvik I. 2006, ECON 2003, Svendsrud 2007).

Av positive erfaringer kan nevnes:

- Brukerne er fornøyd
- Assistentene er fornøyd
- Enkelt for kommunen å administrere og dermed avlastende for kommunen
- Kommunen slipper arbeidsgiveransvaret for assistentene
- Ryddig økonomisk oppgjør

Av negativ erfaring:

- Begrenset innsyn for kommunen, samtidig som kommunen har et betydelig ansvar for tjenestens kvalitet
- Kan gi mangelfull samordning i forhold til øvrige kommunale tjenester
- ULOBAs dobbeltrolle som utførende organisasjon for kommunen og samtidig interesseorganisasjon for brukerne er problematisk
- Kan være problemer med rekruttering av assistenter og mangelfull vikarordning.

I undersøkelsene som det henvises til er det en rekke eksempler fra ulike kommuner på både positive og negative erfaringer (Andersen J., Askheim P.O., Sigstad Begg, S. og Guldvik I. 2006 og ECON 2003). Vi refererer to eksempler:

*”Erfaringene med ULOBA er veldig begrenset, men kommunen er ikke så veldig imponert enda. Vi trodde at de hadde en vikarbase, men det har de ikke her i distriktet. Dette har medført at ULOBA-brukere ringer opp hjemmetjenesten i kommunen ved vikarbehov mv. Videre har ULOBA-brukerne kommet skjevt ut når det gjelder bruken av timer, og begge søker om flere timer i år. I kommunen hadde vi tenkt at det skulle blitt mindre arbeid med ULOBA enn det har blitt. De har ikke nok assistenter. Hjemmetjenesten har måtte gå inn. Dette har imidlertid kommunen egentlig betalt ULOBA for å gjøre”*

Og et mer positivt eksempel fra en saksbehandler i en bydel med 10 bruker som fremhever:

*”Alle brukerne har ULOBA som arbeidsgiver. Det er enklere å administrere. Vi kjøper ei totalpakke, bydelen slipper arbeidsgiveransvaret for assistentene, og dette representerer en betydelig avlastning for administrasjonen. Vi har gode erfaringer med ULOBA”*

Det foreligger undersøkelser som viser graden av brukerstyring i forhold til arbeidsgivermodell. Her refererer vi fra boka Brukerstyrt personlig assistanse ”I kommuneundersøkelsen 2003 ble de kommunale respondentene bedt om å svare på hvordan de vurderte brukerstyringen i BPA fordelt etter ulike arbeidsgivermodeller. Halvparten av kommunene/bydelene som hadde erfaring med ULOBA, mente at brukerstyringen var svært tilfredsstillende, mens 1/4 av respondentene mente at den var svært tilfredsstillende når kommunen var arbeidsgiver. Her er det svært små tall, så dette må tolkes med forsiktighet, men det indikerer at også kommunale respondenter vurderer brukerstyringen som større i ULOBA enn i kommunene” (Andersen J., Askheim O.P., Sigstad Begg S. og Guldvik I. 2006).

### **Betydning/effekter for lokalsamfunnet**

Det er ULOBA-brukere både i bykommuner og i landkommuner, alle typer av kommuner er representert, fra de minste til de største. Det er ingen tvil om at BPA-ordningen, og spesielt ULOBA, betyr mye for lokalsamfunnene rundt i landet. Det er flere grunner til dette.

Den enkelte kan bo og finne seg arbeid i lokalmiljøet. En alternativ løsning er ofte beboer på institusjon, der en blir langt mer låst i mulighetene for å delta i samfunnslivet. Et slikt tilbud er heller sjeldent lokalisert på hjemstedet, noe som lett bidrar til isolasjon og mindre kontakt med omverdenen. Mulighetene for arbeid er ofte små. Gjennom BPA leder den enkelte sine egne assistenter og har full styring med alle dagligdagse gjøremål og situasjoner. Ordningen gir mulighet til å leve et mer selvstendig og helhetlig liv. De fleste assistentene er deltidsansatt, ofte i kombinasjon med annet arbeid eller omsorg for barn og familie i hjemmet. På denne måten kan mange beholde arbeidsplasser på hjemstedet, noe som er avgjørende for at et lokalsamfunn skal fungere.

En kan stille spørsmål om ULOBA-ordningen har en mer positiv betydning for lokalsamfunnet enn kommunal ordning. Her er styringsmulighetene i forhold til assistentene helt avgjørende. ULOBAs eiere har gjerne større mulighet for å påvirke assistentene til å utføre oppgaver slik den enkelte selv ønsker og har behov for. Folk kommer seg ut av pasientrollen, de slipper å være bundet og kan fungere som andre i lokalmiljøet. De føler seg friere og mer selvstendig til å leve sitt eget liv, ikke bare i hjemmet, men også ”ute blant folk”. Kommune-brukere av BPA blir ofte i større grad styrt

av kommunen og personen er mer bundet av den situasjonen vedkommende er i. Når det skal ansettes nye assistenter er det ikke uvanlig at kommunen lyser ut stillingen og foretar ansettelsen. I ULOBA er det imidlertid lederen selv som ansetter. (samtale med ULOBA)

### **Økonomiske konsekvenser for samvirke/brukere og kommune**

De fleste assistentene kombinerer som nevnt assistentjobben med andre aktiviteter. Assistansen bærer preg av enten å være temmelig tilfeldig arbeid for mange, eller at assistentene hadde en relasjon til brukeren før arbeidsforholdet kom i gang. For de fleste er det et sosialt engasjement som motiverer for arbeidet. Assistentene trives godt, men en del er lite tilfredse med lønn.

Det er delte meninger om kostnadene ved bruk av ULOBA som arbeidsgiver i forhold til kommunen. I kommuneundersøkelsen fra 2003, vurderer 2/3 av kommunene som har erfaring med ordningen, ULOBA som dyrest. Det er derfor en utbredt oppfatning fra kommunenes side at ordningen er mer kostbar enn om kommunen selv står for arbeidsgiveransvaret. Kommunen vurderer den rimeligste løsningen som når brukeren selv er arbeidsgiver (Andersen J., Askheim P.O., Sigstad Begg, S. og Guldvik I.2006).

Beregning av kostnadene for kommunen ved bruk av ULOBA er ikke enkel. Det er svært avgjørende om en tar hensyn til indirekte kostnader som for eksempel administrasjon. I en sammenliknende undersøkelse mellom tre kommuner har en kommet fram til omtrent samme kostnad per time for assistenter i ULOBA og i kommunene. Både indirekte og direkte kostnader inkludert. Selv om resultatene ikke er representative for alle kommuner, gir dette en god indikasjon på at kostnadene ligger på omtrent samme nivå (ECON 2003).

Det er nok riktig at mange kommuner ikke eller i liten grad tar med kostnader til administrasjon, opplæring, faglig bistand, husleie mm. når en sammenlikner kostnader ved bruk av ULOBA og eget apparat. Dersom administrasjonen av ordningen i kommunen dekkes av ordinære midler til annen administrasjon, blir ikke dette regnet som kostnad. Ved bruk av ULOBA vil ikke disse midlene frigjøres og komme på fradragssiden. Dersom en må betale ULOBA for oppdrag, uten at en oppnår innsparing i kommunen, vil dette gi økte kostnader.

Det er ikke andre tilsvarende organisasjoner som ULOBA her i landet. Disse står derfor i en monopolstilling. I den forbindelse stiller enkelte kommuner seg spørrende til om ULOBA kan ta en noe urimelig høy pris. Det er ikke grunnlag for å anta dette. ULOBA nytter samme timepris over alt i landet, mens kostnadene ved å drive i distrikts Norge er langt høyere enn i byene (reiseutgifter, reisetid mm.). ULOBA er en non-profit virksomhet, der et eventuelt overskudd blir igjen i samvirkeforetaket og nyttes til utvikling av ordningen. Foretaket har derfor ikke samme interesse for å hente ut midler som et mer kommersielt selskap. Dette er noe av særprege for samvirkemodellen.

Det er vanskelig å sammenlikne kostnader mellom ULOBA og BPA-ordningen gjennom kommunene. I noen tilfeller kommer kommunene gunstigst ut og i andre tilfeller er ULOBA å foretrekke. En har ikke noen holdepunkter for å hevde at ULOBA systematisk er et dyrere alternativ enn kommunen. Av mange kommuner oppfattes imidlertid ULOBA som en forholdsvis kostbar ordning ut fra kommunale måter å tenke kostnader på, noe som vil virke inn på kommunenes villighet til å akseptere valg av ULOBA som arbeidsgiver. (Andersen J., Askheim O.P., Sigstad Begg S., Guldvik I. 2006 og ECON 2003).





## DET KGL. SELSKAP FOR NORGES VEL

*Norges Vel er en allmennyttig utviklingsorganisasjon. Vi arbeider for å fremme livskraftige lokalsamfunn - gjennom ulike former for næringsutvikling.*

*Vi har prosjekter både i Norge, på Balkan, i Latin-Amerika og i det sørlige og østlige Afrika.*

*Organisasjonen, som er ideell og uavhengig, tilbyr medlemskap både til enkeltpersoner, bedrifter/foretak og andre organisasjoner.*

*H.M. Dronning Sonja er Det Kgl. Selskap for Norges Vels høye beskytter.*

<http://www.norgesvel.no>

