

Samvirke innen offentlige tjenester. Pleie og omsorg.

FoU-prosjekt nr. 074024, utarbeidet av Det Kgl. Selskap for Vel

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 arbeidskooperativer 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 samvirkeforetak. 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.



DET KGL. SELSKAP FOR NORGES VEL