

Høringsuttalelse - Høring - NOU 2024:17 Kommersielle og ideelle aktørers rolle i fellesskapets velferdstjenester

Utvalg for helse og sosial behandlet saken i møtet 05.02.2025 sak 12/25 og fattet følgende vedtak:

Bergen kommune avgir høringsuttalelse til «Høring - NOU 2024:17 Kommersielle og ideelle aktørers rolle i fellesskapets velferdstjenester» slik den fremkommer av byrådets forslag.

Utvalg for helse og sosials behandling

Følgende representanter tok ordet: Kjersti Pettersen (H), Fauzia Hussain-Wiik (A), Christian Emil Haugen (FrP), Diane Alexandra Berbain (SV), Bjarte Bjørsvik (MDG), Torstein Dahle (R), Per-Erik Gåskjenn (KrF), Eivind Nævdal-Bolstad (H).

Forslag fremsatt i utvalget:

Fauzia Hussain-Wiik (A) fremsatte på vegne av A og MDG, følgende alternative forslag:

Bergen kommune har et grunnleggende ansvar for å sikre innbyggerne gode velferdstjenester når de trenger det. I dag leveres mange av disse tjenestene i kommunal regi, men kommunen samarbeider også med eksterne aktører for å dekke befolkningens behov. Bergen kommune ser imidlertid en klar fordel i å styrke kommunens egen tjenesteproduksjon og samarbeidet med ideelle aktører fremfor kommersielle leverandører.

Ideelle aktører har lenge vært en viktig del av velferdssektoren og har vist evne til å kombinere høy kvalitet med et sterkt samfunnsansvar. De har en unik evne til å trekke inn frivillige ressurser og skape fellesskapsløsninger som er både bærekraftige og tilpasset innbyggernes behov. Det er viktig at midler bevilget til velferd skal gå direkte til tjenesten og ikke ende opp som profitt for kommersielle aktører. Bergen kommune mener at det er en riktig strategi å gradvis fase ut kommersielle aktører innen velferdstjenestene og heller styrke kommunale tjenester samt samarbeid med ideelle aktører.

For å møte de økende utfordringene innen velferdstjenester, inkludert demografiske endringer og en presset kommuneøkonomi, er det avgjørende å sikre stabile og forutsigbare tjenester. Erfaringer fra blant annet sykehjemsdrift og barnevern viser at en overdreven avhengighet av kommersielle aktører kan skape ustabilitet og sårbarhet i tilbudet.

Kommunen har klare krav til hvordan helsetjenestene skal utføres, og selv om tjenestene privatiseres, vil kommunen fortsatt bestemme hvordan leverandørene skal gjøre jobben. Bergen kommune mener derfor at velferdstjenester skal fokusere på kvalitet og tilgjengelighet for alle, uten at profittmotivet skal styre prioriteringene.

Gode tjenester forutsetter forutsigbare og trygge arbeidsvilkår for de ansatte. Kommersielle aktører ofte konkurrerer på lavere lønns- og arbeidsvilkår, noe som på sikt kan svekke kvaliteten i tjenestene. Bergen kommune mener at gode arbeidsforhold, faste stillinger og trygge pensjonsordninger er nødvendige for å sikre en stabil og kompetent arbeidsstyrke.

NOU 2024:17 vurderer tre ulike modeller for regulering av velferdstjenester:

1. All tjenesteproduksjon i offentlig regi: Full utfasing av både ideelle og kommersielle aktører.

2. Tjenesteproduksjon med offentlige og ideelle tilbydere: Utfasing av kommersielle aktører.
3. Tjenesteproduksjon med offentlige, ideelle og kommersielle tilbydere: Strengere regulering av kommersielle aktører.

Bergen kommune mener at modell 2, der tjenesteproduksjonen ivaretas av offentlige og ideelle tilbydere, er det mest hensiktsmessige alternativet for å sikre kvalitet, stabilitet og demokratisk kontroll over velferdstjenestene. En gradvis utfasing av kommersielle aktører vil bidra til en mer rettferdig og bærekraftig velferdsmodell, der ressursene går direkte til tjenestene fremfor å generere overskudd for private eiere.

Bergen kommune mener at en for rask avvikling av kommersielle aktører uten tilstrekkelig oppbygging av offentlige alternativer kan skape kapasitetsproblemer. Det er derfor viktig med en godt planlagt overgang, der kommunale tjenester bygges opp parallelt med en styrking av ideelle aktører. Dette gjelder spesielt innen barnevern og rusomsorg, hvor erfaringer viser at en sterk offentlig og ideell sektor er avgjørende for stabilitet og kvalitet.

Videre erkjenner Bergen kommune at regulering av velferdsmarkedet må skje i tråd med EØS-avtalen og internasjonale forpliktelser. Samtidig mener kommunen, at det bør utredes hvordan det EØS-rettslige handlingsrommet kan utnyttes for å styrke ideell drift basert på langsiktige avtaler snarere enn anbudskonkurranser.

Diane Alexandra Berbain (SV) fremsatte på vegne av SV, følgende alternative forslag:

Bergen kommune avgir høringsuttalelse til «Høring - NOU 2024:17 Kommersielle og ideelle aktørers rolle i fellesskapets velferdstjenester» slik den fremkommer av Fagforbundet sitt høringssvar.

Votering:

Alternativt forslag fra A og MDG, fremsatt av Fauzia Hussain-Wiik (A), fikk 7 stemmer (A, SV, MDG, R).

Alternativt forslag fra SV, fremsatt av Diane Alexandra Berbain (SV) fikk 3 stemmer (SV, R).

Forslag til vedtak ble vedtatt med 10 stemmer (H, FrP, INP, BL, KrF, PP).

Byrådet innstiller til utvalg for helse og sosial å fatte følgende vedtak:

Forslaget og utvalgets vedtak er likelydende.



Byrådssak /25

Saksframstilling

Vår referanse: 2024/160045-8

Høringsuttalelse - Høring - NOU 2024:17 Kommersielle og ideelle aktørers rolle i fellesskapets velferdstjenester

Hva saken gjelder:

Støstad-utvalget ble oppnevnt ved Kongelig resolusjon 12. august 2022. Formålet med utvalget var å utrede hvordan kommersiell drift kan utfases i ulike skattefinansierte velferdstjenester, og legge fram en egen nullprofittmodell for hver slik sektor. Utvalget leverte sin utredning NOU 2024:17, den 29. august 2024, og Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet sendte utredningen på høring den 16. oktober 2024.

Utvalget har i tråd med mandatet foreslått tre alternative referansemodeller for syv ulike velferdstjenesteområder; barnevern, barnehager, skoler, asylmottak, arbeidsmarkedstiltak, spesialisthelsetjenester og eldreomsorg. De tre modellene innebærer henholdsvis drift i offentlig egenregi, offentlig og ideell drift, og både offentlig, ideell og kommersiell drift hvor de kommersielle leverandørene er strengere regulert.

Høringsfrist:

Frist for innspill til rapporten er 17. januar 2025. Bergen kommune har fått innvilget forlenget høringsfrist til 7. februar 2025.

Byrådets vurdering og forslag til høringsuttalelse:

Kommunens viktigste oppgave er å levere gode tjenester til innbyggerne når de trenger det. Mange av kommunens tjenester leveres i kommunal egenregi, men i tillegg har Bergen kommune et bredt mangfold av leverandører som leverer velferdstilbud til innbyggerne våre. Kommersielle og ideelle aktører har en viktig rolle i velferdstjenestene Bergen kommune tilbyr, og bidrar med innovasjon, mangfold og valgfrihet til brukere av tjenestene. I tillegg er det positivt at private og ideelle aktører raskt kan bygge opp tjenester når nye behov oppstår.

For å møte de store samfunnsutfordringene samtidig som vi utvikler gode lokalsamfunn, trenger vi å ta alle gode krefter i bruk. Det er allerede stort press på velferdstjenestene i Bergen kommune, og med dagens demografiske utviklingstrekk regner man med at presset vil øke på flere tjenesteområder fremover. I tillegg står kommunen i en vanskelig økonomisk situasjon med knapphet på ressurser. Frivillige, ideelle og kommersielle aktører tar i dag et viktig medansvar i å drive sykehjem, gi husrom til bostedsløse, drive barnehager, tilby ungdom et fritidstilbud, dele ut mat til de som trenger det og mye, mye mer. Det er stor grunn til å tro at dette medansvaret vil spille en enda viktigere rolle i fremtiden også, spesielt siden de ideelle aktørene i større grad klarer å trekke på frivillige krefter i samfunnet.

Frivillige, ideelle og kommersielle aktører kan spille en mye større rolle både gjennom å overta og bygge opp tjenester som innbyggerne har krav på, men også gjennom å mobilisere mange frivillige til å bidra inn i tjenestene. Kommunen trenger et tilfang av nye ideer og innovative og effektive måter å organisere arbeidet på, og derfor trenger vi også å invitere

inn private aktører. Bergen kommune har god erfaring med at private aktører har utviklet nye måter å jobbe på, for eksempel innenfor sykehjemsdrift, som kommunens tjenester i egenregi senere har lært av. Målet for Bergen kommune er derfor økt mangfold, kvalitet og innovasjon i tjenestene. Derfor er det bra med et mangfold av aktører som kan stimulere hverandre til å forbedre tjenestene sine. Økt mangfold åpner også for at innbyggerne kan velge mellom ulike tjenesteleverandører, og Bergen kommune mener at denne valgfriheten har en egenverdi for innbyggerne.

Bergen kommune mener på bakgrunn av dette at grunnlaget for NOU 2024:17 bygger på et mandat som vi ikke kan si oss enig i. Bergen kommune støtter på generelt grunnlag ikke en utfasing av kommersielle aktører i ulike velferdstjenester, og mener at både kommersielle og ideelle aktører har en viktig rolle i velferdstjenestene nå og i fremtiden.

Referansemodeller:

Utvalgets analyser i NOU 2024:17 og tar utgangspunkt i tre modeller for utfasing og strengere regulering av kommersielle aktører innen syv ulike velferdstjenesteområder (s. 89):

1. All tjenesteproduksjon i offentlig regi: Full utfasing av både ideelle og kommersielle aktører.
2. Tjenesteproduksjon med offentlige og ideelle tilbydere: Utfasing av kommersielle aktører.
3. Tjenesteproduksjon med offentlige, ideelle og kommersielle tilbydere: Strengere regulering av kommersielle aktører enn i dag.

Som et sammenligningsgrunnlag benytter utvalget et nullalternativ. Dette alternativet reflekterer dagens rammebetingelser og forventet utvikling uten nye tiltak eller endringer i reguleringene. I tråd med tolkningen av mandatet rangerer utvalget ikke de tre referansemodellene i forhold til hverandre.

Bergen kommune mener at per i dag er det nullalternativet som gir best grunnlag for å opprettholde valgfrihet, mangfold og stabilitet i tjenestene. Videre bør fremtidige utredninger sette søkelys på hvordan eksisterende rammeverk kan forbedres uten å gå på bekostning av kapasitet eller kvalitet i velferdstjenestene. Her kan det nevnes to eksempler som viser at det er behov for å ha både offentlige og private tjenester tilgjengelig. For det første når det gjelder kapasitet i tjenestene er det nærliggende å peke på utviklingen innen statlig barnevern. Staten sa opp plasser med private, uten å ha bygget opp egen kapasitet selv. For det andre nevnes avskaffelsen av fritt behandlingsvalg innen rusomsorgen, som har ført til et svekket tilbud og færre døgnbehandlingsplasser til en allerede svært sårbar gruppe.

Bergen kommune presiserer at nullalternativet stiller krav til at alle aktørene *uavhengig av eierskap*, oppnår nødvendig kvalitet på tilbudet til bærekraftige kostnader for det offentlige, med høy grad av effektivitet og innovasjon, og innenfor lønns- og arbeidsvilkår som sikrer trygghet for ansatte.

Bergen kommune anerkjenner at vi opererer i det samme stormarkedet (EØS-området), og at det pågår stadig vurderinger i rettsapparatet, i flere land, og senest før jul også i Borgarting lagmannsrett, av ideelle aktørers posisjon i markedet av velferdstjenester opp mot kommersielle aktører. Dette betyr at disse problemstillingen må kunne hensyntas ved vurderinger av mulige løsninger fremover.

Forslag om tiltak til oppfølging

Bergen kommune har følgende innspill angående de ti forslagene om tiltak til oppfølging.

Forslag 1: Innstramminger for bruk av anskaffelser og gjennomgang av brukervalg

1.1 Innføre forbud mot å kjøpe tjenester til enkeltpersoner i spesielt sårbare situasjoner

gjennom anskaffelser

Bergen kommune kan ikke støtte en bestemmelse om forbud hvis det innebærer et påbud om kommunal egenregiløsning. I Bergen kommune er det inngått avtaler med kommersielle leverandører om å kjøpe tjenester til enkeltpersoner, på tjenesteområder der kommunen mangler egenregiløsninger. Kommunene bør stå fritt om de vil velge å bygge opp egenregiløsninger eller om de vil kjøpe fra private ideelle eller kommersielle leverandører.

Når behov for enkeltplasser dukker opp har kommunen ofte svært kort tid på seg, det er ofte en fordel å kunne samhandle med aktører som har plasser klar i stedet for å selv skulle bygge opp plass og anskaffe personale. Med eksisterende mangel på plasser og overføring av ansvarsområder fra stat til kommune, vil et slik forslag bare skape enda lengre ventelister i kommunen, og gi dårligere bo- og behandlingstilbud til de det gjelder.

Erfaringsmessig kan en del slike situasjoner løses ved at de kan hjemles etter forskrift om offentlige anskaffelser § 2-4. bokstav h. om myndighetsutøvelse og at lov om offentlige anskaffelser og forskrift om offentlige anskaffelser da ikke gjelder. Kommunen står dermed friere ved en avtaleinngåelse / opprettholde kontinuitet og å kunne gjennomføre vesentlige endringer ved behov, enn ved å skulle gjennomføre en anskaffelse.

1.2 Dagens brukervalgordninger gjennomgås og kvalitetssikres slik at de ivaretar de svakeste gruppenes behov

Bergen kommune støtter at brukervalgordningene kvalitetssikres slik at de ivaretar de svakeste gruppenes behov, men understreker at vi mener at ordningene i dag er gode. Innenfor hjemmetjenestene i Bergen kommune oppfattes ikke dette som spesielt problematisk for øyeblikket. Eksempelvis innenfor brukerstyrt personlig assistanse (BPA), har langt over 90 prosent av brukerne valgt privat leverandør, også når brukerne har omfattende tjenestebehov. Innenfor hjemmehjelp som er praktisk bistand i hjemmet er det en miks av private leverandører og den kommunale egenregiløsningen, og det er ikke noe som tilsier at de svakeste gruppenes behov ikke ivaretas. Bergen kommune mener veilederen om brukervalg bør oppdateres av relevant departement.

En annen problemstilling under dette temaet er handlingsrommet offentlige oppdragsgivere bør ha ved anskaffelser der brukervalg ikke er mulig, grunnet brukerens psykiske eller fysiske helse, men hvor det likevel er behov for kontinuitet i tjenesteytelsene. Etter dagens lovverk gis oppdragsgiver adgang til å trekke inn særtrekkene ved ytelsen ved gjennomføringen av en anskaffelse, blant annet kontinuitet i tjenesteytingen. Dette er hjemlet i FOA § 30-1 tredje ledd. Denne bestemmelsen har stått slik siden forskriften kom i ny drakt i 2016. Bestemmelsen har imidlertid ikke fått noe særlig omtale i hverken litteratur eller blitt behandlet av domstolene. Rapportens forslag ser ikke ut til å ta innover seg denne problemstillingen i ivaretagelse av personer i særlig sårbare situasjoner.

Forslag 2: Tilskudd som alternativ til anskaffelser

2.1 Det igangsettes et arbeid med å utrede en lov om offentlig støtte til ikke-økonomiske tjenester av allmenn betydning

Forslaget og begrunnelsen for forslaget støttes.

Forslag 3-6: Ingen særskilte kommentarer

Bergen kommune har ingen særskilte kommentarer til:
Forslag 3: Nasjonal strategi for ideelle velferdsaktører
Forslag 4: Et løft for offentlig og ideell tjenesteutvikling

Forslag 5: Unngå at ansattes vilkår blir utilsiktede konkurransefortrinn
Forslag 6: Krav om selvstendig rettssubjekt

Forslag 7: Digital kontroll med bemannings- og kompetansekrav

Forslaget og begrunnelsen for forslaget støttes.

Forslag 8: Forhåndsgodkjenning og register for kommersielle velferdsaktører

Forslaget og begrunnelsen for forslaget støttes. Herunder støtter vi at det allerede er foreslått en registreringsløsning for ideelle velferdsaktører, jf. NOU 2024: 1.

Forslag 9: Kontroll med velferdseiendommene

Bergen kommune har avtale med 13 ideelle aktører om drift av heldøgnstiltak innen eldreomsorg (hovedsakelig sykehjem), der 12 av disse aktørene eier den aktuelle velferdseiendommen eller bygningsmassen. Det er blant annet snakk om 761 sykehjemsplasser. Hvis alle disse plassene skulle vært erstattet med kommunal eiendom, ville det utgjort investeringer i størrelsesorden 6,5-7,5 milliarder kroner. Det betyr at kontroll med velferdseiendommer er av svært stor betydning for Bergen kommune. Det er av avgjørende betydning for oss at disse eiendommene beholdes til formålet så lenge det er tjenlig og bygningsmassen oppfyller relevante krav. Forkjøpsrett via kontrakt kan være en måte å regulere dette på. En annen måte kan være, slik som utvalget peker på, å innføre hjemfall med angivelse av vilkår for at dette kan finne sted.

Bergen kommune mener at det offentlige må ha en sikker mulighet eller rett til å overta velferdseiendommer (utover eventuell ekspropriasjonsadgang), når begrunnelsen og behovet er å sikre videre drift av velferdstjenester. Videre bør reglene om offentlig støtte klargjøres, eksempelvis gjennom en veileder, som omhandler verdiutvikling av eiendom sammenholdt med hvem som har båret risiko knyttet til kostnader i form av renter og avdrag.

Forslag 10: Videreutvikle statistikk og styrke kunnskapen om virkninger av eierforhold

Forslaget og begrunnelsen for forslaget støttes.

Bergen kommune har ingen særskilte kommentarer til de øvrige forslagene om tiltak til oppfølging.

Om de syv ulike velferdstjenesteområdene:

Utvalget har i tråd med mandatet foreslått tre alternative referansem modeller for syv ulike velferdstjenesteområder: barnevern, barnehager, skoler, asylmottak, arbeidsmarkedstiltak, spesialisthelsetjenester og eldreomsorg. Bergen kommune har følgende innspill til de syv ulike velferdstjenesteområdene:

Barnevern:

Barnevernets oppgave er å ta vare på noen av de mest sårbare barnene, og det kan få store konsekvenser for hvert enkelt barn og samfunnet i sin helhet om man ikke klarer å møte behovene. Bergen kommune mener derfor at det var svært uheldig at staten sa opp avtaler med private aktører, uten å ha en plan for å kunne tilby et tilstrekkelig antall plasser. Dette har ført til gjentatte brudd på bistandsplikten over hele landet, også overfor sårbare barn og unge i Bergen kommune.

Som utvalget peker på, er det allerede iverksatt tiltak i tråd med utvalgets mandat ved å omstille statlige barneverninstitusjoner og øke antall ideelle barneverninstitusjoner. Samtidig som det legges ned private plasser, har ikke det statlige barnevernet klart å bygge opp nok

plasser til å dekke behovene. Dette legger press på kommunalt barnevern og reduserer tjenestetilbudet til en svært sårbar gruppe.

Bergen kommune mener det er svært uheldig at aktørene ikke har hatt forutsigbarhet, og at det har vært en ned- og oppbygging av antall plasser. Bergen kommune mener det er viktig for mangfoldet i tilbudet og for at det skal være et tilstrekkelig antall plasser at det legges til rette for at både kommersielle og ideelle aktører kan gi tilbud innenfor dette velferdstjenesteområdet.

Barnehager:

Barnehagene har et viktig samfunnsmandat gjennom at barnehagene skal ivareta omsorg, lek, læring og danning, og de spiller en nøkkelrolle i å fremme integrering og utjevne sosiale forskjeller før skolestart. De fleste barn går i barnehage, og Bergen kommune mener det er viktig å sikre forutsigbarhet for barnehagesektoren. Boks 8.2 om endring i finansiering og styring av barnehager inneholder mange problematiske elementer, som gjør det vanskelig å fremme forutsigbar og forsvarlig drift over tid. Det synes som om kvalitet i barnehagene er viet for lite oppmerksomhet i dokumentet. Bemanningsgrad og organisering av barnehager henger tett sammen med mulighetene til å drive forsvarlig og med kvalitet.

I nullalternativet kan ideelle og kommersielle private tilbydere drive offentlig finansierte barnehager med godkjenning fra kommunen, som i dag. Barnehageloven skiller ikke mellom private og offentlige barnehageeiere, men i tråd med mandatet i NOU 2024:17 skiller utvalget mellom barnehager med ideelle og kommersielle eiere. Når det refereres til private barnehager i denne konteksten, inkluderer det både kommersielle og ideelle aktører.

Hvordan barnehagetilbud bygges ut og nærhet til hjemmet påvirker bosettingsmønstre og kan forsterke sosiale forskjeller mellom barnehager. Vi anser det som sentralt at foreldre kan velge mellom ulike typer barnehager. I Bergen er 60 prosent av barnehagene drevet av private og det er stort mangfold i sektoren. En rask overgang til kun offentlige barnehager vil være urealistisk, og regjeringen vil i så fall risikere at barn står uten barnehageplass. Utvalget påpeker at en slik utfasing vil kreve en dobling av offentlig kapasitet, noe som innebærer risiko for bortfall av plasser og redusert mangfold i sektoren. Bergen kommune mener dette vil kunne svekke både kvaliteten, valgfriheten og variasjonen i barnehagetilbudet.

Den forskriftsfestede rammeplanen stiller klare krav til barnehagens innhold, og barnehageloven fastsetter krav til forsvarlig ledelse, bemanning og kompetanse. Alle godkjente barnehager må oppfylle disse kravene, uavhengig av eierskap. Dette gir trygghet for at både offentlige og private barnehager kan tilby et kvalitativt godt tilbud.

NOU-en fremhever at det er krevende å måle kvaliteten på barnehagetjenester utover enkelte strukturindikatorer som voksenteitet, personalets utdanning og tilgjengelige arealer (s. 141). Dette styrker argumentet for å vektlegge foreldres erfaringer og valgfrihet som sentrale indikatorer for kvalitet. For å opprettholde et reelt mangfold og valgfrihet må sektoren inkludere offentlige, ideelle og kommersielle barnehager.

Barnehagesektoren er strengt regulert, og Bergen kommune er enig med utvalget i at nye reguleringer må være faglig begrunnet og ikke baseres på et politisk mandat om utfasing av kommersielle aktører. Vi kan ikke ta stilling til en strengere regulering før dette er forsvarlig utredet.

Et nasjonalt forbud mot å gi tilskudd til private barnehager vil være svært uheldig og vil begrense det kommunale selvstyret. Det er viktig å bevare kommersielle aktører som en del av barnehagesektoren for å sikre tilstrekkelig kapasitet, kvalitet og mangfold. Bergen kommune støtter derfor å videreføre dagens modell, der offentlige og private barnehager,

både ideelle og kommersielle, eksisterer side om side, der private aktører fortsatt kan drive barnehager, og prinsippet om økonomisk likebehandling opprettholdes.

Skoler:

Skolen har som mål å utvikle elevenes kunnskaper, ferdigheter og holdninger, slik at de mestrer egne liv og kan delta aktivt i arbeid og fellesskapet. Skolen styrker kompetansen i befolkningen, formidler demokratiske verdier og legger grunnlaget for aktive samfunnsborgere. Som en av landets største velferdstjenester er rundt 99 prosent av alle grunnskoler i Norge offentlige, mens de fleste private grunnskoler drives ideelt.

Privatskoleloven gir godkjente private skoler rett til statlig finansiering, der 85 prosent av driftsutgiftene dekkes. Resten kan dekkes av skolepenger, men hver fjerde privatskole tar ikke slike avgifter. Kommunene trekkes i rammetilskuddet for elever i privatskoler, men beholder visse kostnader, som spesialundervisning og skoleskyss. Kommunene har ansvar for å tilby skolegang dersom en privatskole legges ned.

Privatskolene er underlagt krav og må følge offentlige læreplaner eller egne læreplaner godkjent av Kunnskapsdepartementet. Også skolelokalene må godkjennes. Privatskolene er underlagt en del av det samme regelverket som de offentlige skolene, herunder krav til ansattes kompetanse. Privatskolene er videre pålagt å delta i kvalitetsmålinger og innrapportere kvalitetsinformasjon til nasjonale myndigheter. Bergen kommune mener at disse kravene sikrer tilstrekkelig offentlig innsikt i private skoler, noe som understøtter argumentet for å beholde dem som et alternativ til offentlige skoler.

Formålet med privatskoler i Norge er å gi foreldre og elever valgmuligheter som skiller seg fra det offentlige tilbudet, for eksempel med religiøst, pedagogisk eller internasjonalt fokus. Utdanningssystemet er unikt ved at det offentlige tilbudet er kommunalt ansvarlig, mens private skoler reguleres av staten gjennom privatskoleloven. Sammen med forbud mot utbytte begrenser dette kommersielle aktørers rolle i sektoren.

Elevundersøkelsen viser at på ungdomstrinnet og videregående skole er elevene noe mer fornøyd med private skoler, mens elever på mellomtrinnet er mer fornøyd med offentlige. Konkurransen mellom skoler kan fremme kvalitet også i offentlige skoler, forutsatt at informasjon om skolene er tilgjengelig og relevant.

NOU 2024:17 viser til Den europeiske menneskerettsdomstolen og poengterer at Norge har en lavere andel elever i private skoler sammenlignet med OECD-snittet, samt land som Danmark og Sverige. Dette understøtter at private skoler i Norge spiller en begrenset, men viktig rolle som et alternativ til det offentlige tilbudet. Artikkel 26 i FNs menneskerettighetserklæring understreker at «Foreldre har fortrinnsrett til å bestemme hva slags undervisning deres barn skal få». Innføring av fritt skolevalg har hatt ulike konsekvenser for elevgrupper, men som rapport peker på har det samlet sett sannsynligvis ført til bedre elevprestasjoner i videregående skoler. Samlet danner dette grunnlaget for vårt syn på at å opprettholde fritt skolevalg og muligheten for friskoler som et alternativ til offentlige skoler.

Sammenligningsgrunnlaget (nullalternativet) for modellene er dagens situasjon og den forventede utviklingen uten ytterlige tiltak på området. I nullalternativet kan ideelle og kommersielle tilbydere fortsatt drive offentlig finansierte skoler med godkjenning fra staten.

En modell med kun offentlig finansierte skoler vil begrense elevers og foreldres valgfrihet, særlig for familier som ønsker spesifikke pedagogiske profiler, religiøse verdier eller internasjonalt fokus. Bortfall av private alternativer kan svekke innovasjon og mangfold i

sektoren. Bergen kommune mener at dagens modell, som inkluderer ideelle og kommersielle aktører som driver offentlig finansierte skoler med statlig godkjenning, i tillegg til offentlige skoler, balanserer valgfrihet og kvalitetskontroll bedre enn de foreslåtte referansem modellene.

Bergen kommune mener at formuleringen av mandatet ikke gir et utgangspunkt for en balansert analyse for utfasing av kommersielle aktører og privatskolenes bidrag til norsk utdanning inkludert rollen private aktører spiller i å sikre valgfrihet, mangfold og kvalitet i utdanningssektoren (s. 18).

Bergen kommune ønsker å beholde nullalternativet hvor dagens organisering opprettholdes, med de reguleringene og finansieringsordningene som eksisterer for offentlige og private skoler. Dersom det skal gjøres endringer i reguleringen av denne, bør det foreligge en mer omfattende utredning.

Asylmottak:

Bergen kommune støtter nullalternativet, og mener at dagens organisering viser at private aktører er viktige for en sektor som har store svingninger i antallet beboere på asylmottak. Det er viktig å sikre kapasitet og forsvarlige tilbud.

Arbeidsmarkedstiltak:

Arbeidsmarkedstiltak er viktige for å sikre retten til arbeid, for å fremme selvstendighet og bidra til god helse. For at arbeidsmarkedstiltak skal være formålstjenlige, er det vesentlig at de treffer behovene i samfunnet og at deltakernes interesser, ressurser og kapasitet er retningsgivende gjennom forløpene. For noen kan forløp i Individual Placement and Support være hensiktsmessig, for andre kan hurtig avklaring til varig tilrettelagt arbeid være det beste. Uansett innretning, er det nødvendig at det ikke brukes kapasitet og ressurser på å holde personer i tiltak og utgreiinger, når helsetilstanden ellers tilsier noe annet.

Spesialisthelsetjenester:

Kommersielle aktører som raskt kan levere tjenester når det oppstår akutte behov er et gode. Slik tjenesteinnrettingen er i dag er det urealistisk å utelukke kommersielle aktører fra å levere tjenester. Hvis kommersielle tjenester skal utfases, må det være tilstrekkelig kapasitet og fleksibilitet tilgjengelig i det offentlige tjenesteapparatet. Det er bekymringsverdig å foreslå en utfasing av kommersielle aktører uten at tilstrekkelig kapasitet er sikret. Tilsvarende utfordringer vil fort aktualiseres i våre tjenester.

For tilbud i spesialisthelsetjenesten, er det avgjørende for behandlingsresultat at det er både forutsigbarhet og fleksibilitet i modellene, og at det forventes at alle klinikker, jobber kunnskapsbasert og etter beste praksis. Bergen kommune ser med bekymring på at helsekøene i Norge har økt den siste tiden. Den innsatsstyrte finansieringen bør økes for å sikre økt behandling av pasienter i sykehusene. I tillegg bør staten i større grad kjøpe behandlingsplasser og ledig kapasitet hos private tilbydere for å få ned køene. Økte køer bidrar til økte helseforskjeller, der de som enten har helseforsikring eller god råd kan kjøpe tjenester hos private leverandører, mens andre må stå i helsekø.

For personer med psykisk helse og ruslidelser, har det vært en nedbygging av private og ideelle behandlings- og rehabiliteringstilbud til brukergruppene. Dette er svært uheldig for pasientenes helse, fører til ansvarsforskyvning til kommunene og har skapt uro blant pasienter, pårørende og behandlingsapparat. Bergen kommune viser også til at behandlingsplasser innen rus- og psykisk helse som falt bort som offentlig tilbud i forbindelse med avvikling av fritt behandlingsvalg ikke har blitt erstattet med tilstrekkelig antall plasser i det offentlige helsevesenet, i tråd med lovnader fra regjeringen. Spesielt innenfor rus- og psykisk helse vil Bergen kommune trekke frem viktigheten av et variert og mangfoldig

behandlingstilbud som er tilpasset den enkelte og hvor valgfrihet har egenverdi. At motiverte pasienter får behandling når de trenger det er avgjørende.

Langtidsperspektiver i behandlingsforløp er vesentlige for at pasienter med langvarig og sammensatt problematikk skal kunne komme seg best mulig. Utrygge rammer og stadige skifter vil gjennomgående redusere muligheter til gode behandlingsresultat.

Behandlingstilbud må ta hensyn til kjønn og alderssammensetning, spesielt innen rusfeltet. Det trengs styrking av kapasitet og kompetanse innen ROP-lidelser, og behandlingstilbud må kunne romme denne kompleksiteten. Det samme må finansieringsmodellene som velges.

Kommersielle aktørers kvalitet innen offentlig spesialisthelsetjeneste er ikke evaluert. I så måte er det lite kunnskapsbasert å diskutere premisset kvalitet, slik det blir gjort i kapittel 12.

Avsluttende kommentar:

I store deler av utredningen gjøres det antagelser av konsekvenser ved forslagene, men det mangler dokumentasjon. Det er problematisk både for tjenesteleverandører og tjenestemottakere når man anbefaler så store endringer i struktur for velferdstjenester. Bergen kommune mener både ideelle og kommersielle aktører er viktige for å kunne tilby gode velferdstjenester til innbyggerne i årene som kommer. Velferdsstaten er presset, og det å ta alle gode krefter i bruk, legge til rette for mangfold, god ressursutnyttelse og innovasjon i tjenestene vil være helt avgjørende. Bergen kommune mener utredningen vil ta Norge i feil retning og kan ikke stille oss bak mandatet for utvalget eller forslagene.

Bergen kommune ser frem til videre dialog om temaet og understreker at hensikten må være å sørge for at både tjenestemottaker og tjenesteyter underlegges gode vilkår og alle gode krefter kan tas i bruk uavhengig om aktøren som tilbyr tjenesten er en kommunal, ideell eller kommersiell aktør.

Innspill fra fagetat:

Etat for psykisk helse og rustjenester (EPHRT) mener overordnet at det er viktig at norsk velferdsinnretning med skattefinansiering og folkevalgt kontroll fremholdes. Kompleksiteten i tjenestene blir vektlagt gjennom dokumentet, noe som er positivt og en anerkjennelse av at tjenestene opererer langs mange akser. Gjennom dokumentet forstår man at det er komplisert å kvalitetssikre tjenester og tjenesteinnretning.

EPHRT mener det er viktig å sikre forsvarlighet i hele tjenesteprosessen. Uansett hvilken eller hvilke løsninger som blir valgt, trenger anbud/spesifikasjoner å være innrettet slik at ansattes arbeidsforhold er sikret i tariffavtaler, og at det leveres adekvate tjenester av ansatte med tilstrekkelig kompetanse. Det vil fremme forutsigbarhet og kvalitet både for tjenesteytere og tjenestemottakere. I den grad det er vanskelig å kvantifisere kvalitet, vil tilstrekkelig fagkompetanse blant ansatte i tjenestene være et minimum.

Kommersielle aktører som raskt kan levere tjenester når det oppstår akutte behov er et gode. Slik tjenesteinnretningen er i dag er det urealistisk å utelukke kommersielle aktører fra å levere tjenester. Hvis kommersielle tjenester skal utfases helt, må det være tilstrekkelig kapasitet og fleksibilitet tilgjengelig i det offentlige tjenesteapparatet. Det er bekymringsverdig å foreslå en eventuell utfasing av kommersielle aktører uten at tilstrekkelig kapasitet er sikret. Tilsvarende utfordringer vil fort aktualiseres i våre tjenester. Bekymringen for at personales lønns- og arbeidsvilkår kan være utsatt i anbudsprosesser er reell, og det er vesentlig at nye anbefalinger ivaretar personalressursene både i kvantitet og kvalitet. I store deler av utredningen gjøres det antagelser av konsekvenser ved forslagene, men det mangler dokumentasjon. Det er problematisk både for tjenesteleverandører og tjenestemottakere når man anbefaler så store endringer i struktur for velferdstjenester. Tilbakemeldingene i kapittel 17 er viktig for å nyansere NOU'en i sin helhet.

Vedtakskompetanse:

Reglement for Bergen bystyre og bystyreutvalgene 2023 – 2027 pkt. 6.4 sjette ledd:
Bystyreutvalgene kan avgi høringsuttalelser på vegne av Bergen kommune i høringssaker som forretningsutvalget har tildelt et utvalg.

Forretningsutvalget behandlet saken i møtet 29.10.2024 sak 345/24 og fattet følgende vedtak:

Utvalg for helse og sosial avgir høringssvar til «Høring - NOU 2024:17 Kommersielle og ideelle aktørers rolle i fellesskapets velferdstjenester» på vegne av Bergen kommune.

Byrådet innstiller til utvalg for helse og sosial å fatte følgende vedtak:

Bergen kommune avgir høringsuttalelse til «Høring - NOU 2024:17 Kommersielle og ideelle aktørers rolle i fellesskapets velferdstjenester» slik den fremkommer av byrådets forslag.

Dato: 15. januar 2025

Christine B. Meyer
Byrådsleder

Charlotte Spurkeland
Byråd for barnevern, sosiale tjenester og mangfold

Dokumentet er godkjent elektronisk.

Vedlegg:

1. Etat for psykisk helse og rustjenester: Innspill til høring. NOU 2024:17 Kommersielle og ideelle aktørers rolle i fellesskapets velferdstjenester
2. NOU 2024:17 Kommersielle og ideelle aktørers rolle i fellesskapets velferdstjenester



Til
BBSM - Seksjon for strategi og utredning -
Velferd og bolig (Arbeidssted) v/Ingerd Lene
Nyheim

Intern korrespondanse

Vår referanse: 2024/160045-12
Saksbehandler: Irene-Charlotte Fjell Kjønnørød
Dato: 2. desember 2024

Fra
Adm - Etat for psykisk helse og rustjenester

Innspill til høring. NOU 2024:17 Kommersielle og ideelle aktørers rolle i felleskapets velferdstjenester

Overordnet er det viktig at norsk velferdsinnretning med skattefinansiering og folkevalgt kontroll, fremholdes i dokumentet. Eksempel s. 12.

Kompleksiteten i tjenestene blir vektlagt gjennom dokumentet, noe som er positivt og en anerkjennelse av at tjenestene opererer langs mange akser.

Gjennom dokumentet forstår man at det er komplisert å kvalitetssikre tjenester og tjenesteinnretning. Disse innspillene gjelder for hele dokumentet, med spesifisering av tjeneste der det er aktuelt:

- Sikre forsvarlighet i hele tjenesteprosessen. Uansett hvilken eller hvilke løsninger som blir valgt, trenger anbud/spesifikasjoner å være innrettet sånn at ansattes arbeidsforhold er sikret i tariffavtaler og at tilstrekkelig kompetanse forventes for å kunne levere adekvate tjenester. Det vil fremme forutsigbarhet og kvalitet både for tjenesteytere og tjenestemottakere. I den grad det er vanskelig å kvantifisere kvalitet på tjenesteytelse i de skisserte tjenestene, vil tilstrekkelig fagkompetanse blant ansatte i tjenestene være et minimum.
- Kommersielle aktører kan oftere enn offentlige levere tjenester når det oppstår akutte behov, eller det er behov som i offentlig regi vil ta veldig lang tid å møte. I disse situasjonene er det, slik tjenesteinnretning kan være i dag, urealistisk å utelukke kommersielle aktører fra å levere tjenester. Hvis kommersielle skal utfases helt, må det være tilstrekkelig kapasitet og fleksibilitet tilgjengelig i det offentlige tjenesteapparatet.
- Bekymringen for at personales lønns- og arbeidsvilkår kan være utsatt i anbudprosesser er reell, og det er vesentlig at nye anbefalinger ivaretar personalressursene både i kvantitet og kvalitet.
- Dokumentet mangler i store deler dokumentasjon av konsekvenser av endringer, ut over antagelser. Det er problematisk for både tjenesteleverandører og tjenestemottakere når man anbefaler så store endringer i struktur for velferdstjenester.
- Det fremstår merkelig å sammenligne norske forhold med Italia, Frankrike og Tyskland, når de tre landenes velferdsstrukturer er så fundamentalt ulike de norske. Sammenligningene fremstår kunstige og ute av kontekst.

- Meldinger om utfasing av kommersielle aktører uten at tilstrekkelig kapasitet er sikret, er bekymringsverdig, jfr. Boks 7.3 s. 120. Tilsvarende utfordringer vil også fort aktualiseres i andre tjenester, sånn som psykisk helse og rustjenester.
- Boks 8.2 om endring i finansiering og styring av barnehager inneholder mange problematiske elementer, som gjør det vanskelig å fremme forutsigbar og forsvarlig drift over tid.
- Det synes som om kvalitet i barnehagene er viet for lite oppmerksomhet i dokumentet. Bemanningsgrad og organisering av barnehager henger tett sammen med mulighetene til å drive forsvarlig og med kvalitet. Som arena for reduksjon av sosial ulikhet i helse, er barnehagene uvurderlige bidragsyttere.
- I kapitlet om skoler, er det viktig at det pedagogiske innholdet gir elevene verktøy til å mestre utdanning eller yrkesliv også etter videregående opplæring. Det fremstår kunstig å omtale kvalitet i skolene når man kan vise til lite annet enn hvor fornøyd foreldre er; for hva er de fornøyde med? Det er viktig at kvalitet måles uten at lærerne pålegges ytterligere skjema, som tar tid fra lærervirket.
- Det er et viktig funn at forekomst av private og ideelle videregående skoler heller bidrar til å fremme enn hemme segregering. Det er i så måte interessant å få kunnskap om hva man kan gjøre for å fremme inkludering og ikke la sosioøkonomisk status få stor betydning for utdanning.
- Geografi er et viktig punkt når det gjelder skolestruktur. Både at elever sikres adekvat skolegang, men også at rammene rundt skolegangen bidrar til vekst og utvikling både hos individ og lokalsamfunn.
- I kapittel om asylmottak, er menneskelige og faglige hensyn vesentlige. Statlig styring av mottak kan være hensiktsmessig, for å sikre kapasitet og forsvarlige tilbud.
- Arbeidsmarkedstiltak er viktige for å sikre retten til arbeid, for å fremme selvstendighet og bidra til god helse. For at arbeidsmarkedstiltak skal være formålstjenlige, er det vesentlig at de treffer behovene i samfunnet og at deltakernes interesser, ressurser og kapasitet er retningsgivende gjennom forløpene. For noen kan forløp i Individual Placement and Support være hensiktsmessig, for andre kan hurtig avklaring til varig tilrettelagt arbeid være det beste. Uansett innretning, er det nødvendig at det ikke brukes kapasitet og ressurser på å holde personer i tiltak og utgreiinger, når helsetilstanden ellers tilsier noe annet. Forutsigbare rammer er avgjørende for at tjenestetilbyderne skal kunne jobbe målrettet over tid.
- For tilbud i spesialisthelsetjenesten, er det avgjørende for behandlingsresultat at det ligger både forutsigbarhet og fleksibilitet i modellene, og at det forventes at klinikker, uansett hvilke, jobber kunnskapsbasert og etter beste praksis. I tillegg trengs det føringer for innsatsstyrt finansiering, sånn at det hindres overdiagnostisering/overbehandling og cream skimming. Mulighetene til å velge fritt, gagnar i stort personer fra høy sosioøkonomisk status, som har økonomisk kapasitet til å betale seg ut av behandlingsskøene. En del private sykehus behandler kun "enkle" pasienter der inntjeningen i DRG er stor og omløpet likeså, mens pasienter med komplekse og langvarige behov, henvises til lengre behandlingsskøer i den offentlige helsetjenesten. Som velferdsstat er det viktig at likeverdighet og universalisme etterstrebes sikres i tilgang til helsetjenester, heller enn at økonomi viser igjen i mulighet for behandling.
- For personer med psykisk helse og ruslidelser, er det varslet nedbygging av private og ideelle behandlings – og rehabiliteringstilbud til brukergruppene. Det har skapt uro blant pasienter, pårørende og behandlingsapparat. Samkjøring av behandlingstilbud

kan med fordel skje, men nedlegging uten reelle muligheter til å velge andre alternativer, anses uheldig.

- Langtidsperspektiver i behandlingsforløp er vesentlige for at pasienter med langvarig og sammensatt problematikk skal kunne komme seg best mulig. Utrygge rammer og stadige skifter vil gjennomgående redusere muligheter til gode behandlingsresultat.
- Behandlingstilbud må ta hensyn til kjønn og alderssammensetning, spesielt innen rusfeltet.
- Det trengs styrking av kapasitet og kompetanse innen ROP-lidelser, og behandlingstilbud må kunne romme denne kompleksiteten. Det samme må finansieringsmodellene som velges.
- Kommersielle aktørers kvalitet innen offentlig spesialisthelsetjeneste er ikke evaluert. I så måte er det unaturlig og lite kunnskapsbasert å diskutere premisset kvalitet, slik det blir gjort i kapittel 12.
- I eldreomsorgen må beboerne sikres meningsfulle aktiviteter og ansatte sikres gode lønns- og pensjonsforhold, uavhengig av løsninger som velges. Erfaringene fra Austevoll kan være verdt å ta med seg, samtidig er det vanskelig å sammenligne store kommuner med veldig små kommuner, slik Austevoll er.
- Mer vesentlig enn en stor fane av valg innen sykehjem, er det viktig at sykehjemmene leveres tjenester i tråd med lov, at bemanningsnormen er tilstrekkelig og at de ansatte har forsvarlige arbeidsforhold.
- Det er nødvendig å se ekstra på sykehjemsstrukturer som kan ivareta personer med rusrelaterte lidelser og psykisk sykdom.
- Tilbakemeldingene i kapittel 17 er det viktig å ta med, for nyansen i NOU-en som helhet.

Med hilsen

Adm - Etat for psykisk helse og rustjenester

Irene Kjønnrød - saksbehandler

Dokumentet er godkjent elektronisk.

Kopi: