



Helse- og omsorgsdepartementet
Kommunehelsetjenesteavdelingen
Postboks 8011 Dep
0030 Oslo

Vår dato 15.11.2011
Deres dato 22.07.2011
Vår referanse PØL/215-14
Deres referanse

NOU 2011: 11 Innovasjon i omsorg (Hagen-utvalget) - NHOs hørings svar

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) viser til Helse- og omsorgsdepartementets (HOD) høringsbrev av 22. juli 2011 om NOU 2011: 11 Innovasjon i omsorg (Hagen-utvalget). Nedenfor følger vårt hørings svar.

Overordnet

NHO er engasjert i utviklingen av omsorgssektoren av tre hovedårsaker:

- For det første, vi ser at fremtidige demografiske endringer fører til færre yrkesaktive bak hver pensjonist, samtidig som vi får flere pleietrengende eldre. Helse-, pleie- og omsorgstjenester vil legge beslag på en økende del av samfunnets ressurser fremover. Dette fører til økt press på offentlige budsjetter, arbeidskraften og skattenivået. Det er en fare for at utviklingen vil svekke næringslivets konkurransevne. Omstilling og nyskaping er dermed helt nødvendig både for at sektoren skal være bærekraftig og for å sikre næringslivets konkurransekraft fremover.
- For det andre, ny teknologi og andre smarte løsninger på dette området handler ikke bare om å effektivisere arbeidsprosessene og om å forbedre tjenestetilbudet for brukerne. Det handler også om å skape nye markeder og næringsutvikling for norske bedrifter. Nye markeder kan skapes ved å stimulere til bedre samarbeid mellom kommuner og næringsliv om utviklingen av omsorgstjenestene, og ved å stimulere til en omsorgsnæring som også retter sin oppmerksomhet mot internasjonale markeder.
- For det tredje, utfordringene i denne sektoren kan bare løses dersom alle gode krefter mobiliseres. I et slikt perspektiv kan ikke det private bidrag slutte med bedrifter som underleverandører til kommunale tjenester. Næringslivet må også i større grad få sin plass som tjenesteleverandører i konkurranse med kommunale tjenesteleverandører. For at innovasjoner skal skje, må vi utnytte selve bærebjelken i den norske velferdsmodellen på nye og bedre måter, nemlig dynamikken mellom privat og offentlig sektor.

NHO mener «Innovasjon i omsorg» på mange måter representerer nybrottsarbeid i seg selv når det gjelder utviklingen av omsorgsfeltet og hvordan fremtidige utfordringer bedre kan møtes. Først og fremst fordi dette er første gang en norsk regjering har bedt om en utredning som omhandler behovet og mulighetene for innovasjon i omsorgssektoren. Det er også det første dokumentet av en slik karakter som vurderer næringspotensialet innen omsorgssektoren – en sektor som tradisjonelt nesten har vært lukket for slike perspektiver. Da er det også positivt at utvalget slår fast at det er et «stort potensial for å utvikle en norskbasert, kommersielt orientert næring for leveranser til omsorgsfeltet».

NOU'en er også viktig fordi den er et bidrag til å se alternativer muligheter og løsninger på et område som sterkt preges av en debatt om penger, plasser og personell. Utvalget erkjenner

at slike tradisjonelle virkemidler ikke vil løse utfordringene og foreslår et bredere perspektiv, der samfunnssektorer bidrar i arbeidet. Utvalgets argumenter om betydningen av å inkludere ulike faglige tradisjoner og sektorer i arbeidet med å utvikle nye løsninger på omsorgsfeltet, bør tillegges vekt i den videre oppfølgingen.

NHO mener utvalgets utredning i all hovedsak gir et godt grunnlag for det videre arbeid med å modernisere omsorgssektoren og avhjelpe noen av de utfordringene som vil prege området fremover. Utvalget presenterer flere tankevekkende beskrivelser og gode forslag i utredningen. Vi vil særlig vise til utvalgets omtale og forslag under kapitlet om «Ny næring», og understreke betydningen av kommunenes rolle som krevende kunde og bestillerkompetanse som innovasjonsdriver. Nedenfor omtaler vi flere momenter som underbygger utvalgets vurderinger og som forsterker tiltakssiden på dette området.

Imidlertid mener vi at næringslivet burde blitt tillagt større betydning når det gjelder å mobilisere alle gode krefter til å løse de utfordringene sektoren står overfor – også når det gjelder tjenesteleveranser. Utvalget erkjenner at kommunene ikke vil makte framtidens omsorgsutfordringer alene, men samtidig registrerer vi at utvalget har store forventninger på vegne av kommunesektoren når det gjelder dens evne til nytenkning og håndtering av de oppgavene som følger av utvalgets forslag.

Utfordringene

Utvalget gjengir kort noen av de utfordringene som omsorgsfeltet vil stå overfor de nærmeste tiårene. I stedet for å svartmale situasjonen retter utvalget fokus mot løsninger som kan dempe utfordringene. Med utgangspunkt i utvalgets mulighetsorienterte mandat, er nok det en klok strategi.

Det er likevel grunn til å minne om at utviklingstrekkene samfunnet står overfor som følge av endringer i demografi og sykdomsbildet er svært alvorlige. I stortingsmeldingen om samhandlingsreformen fryktet Regjeringen at det «kunne true samfunnets økonomiske bæreevne» om ikke nødvendige tiltak ble gjort. Selv om samhandlingsreformen bygger på mange gode og fornuftige prinsipper (bl.a. forebygging, tidlig intervensjon, samhandling), registrerer vi at det fortsatt hersker stor usikkerhet om grepene i samhandlingsreformen har vært sterke nok. Innovasjon og økt bruk av teknologi kan løse noen av utfordringene, men ikke alle.

I mandatet blir utvalget bedt om å *«legge som forutsetning for sitt arbeid at de lokale omsorgstjenestene skal settes i stand til å påta seg nye faglige krevende oppgaver, slik det blir lagt opp til i Samhandlingsreformen»*. Ett av de største usikkerhetsmomentene ved samhandlingsreformen er nettopp knyttet til kommunenes størrelse og evne til å håndtere de nye oppgavene. Etter vår vurdering, underkommunerer regjeringen de ubalansene som eksisterer mellom kommuner som følge av sentralisering og fraflytting og hvilke utfordringer dette skaper for reformarbeidet i mange kommuner, herunder oppfølgingen av flere av Hagen-utvalgets forslag. Dette burde også Hagen-utvalget vurdert i forhold til sitt mandat.

Kommuner med stor fraflytting vil i økende grad preges av økende antall eldre og mangel på kvalifisert arbeidskraft, ettersom det først og fremst er blant de yngre aldersgruppene man finner utflytterne. I mange små og mellomstore kommuner vil andelen over 80 år være markert høyere enn i kommuner som opplever befolkningsvekst. På mange måter er det de

mindre kommunene som står overfor de største utfordringene når det gjelder håndtering av eldrebølgen. I vekstkommunene blir utfordringen å finne rom for å satse på eldreomsorg, samtidig som befolkningsveksten også legger press på kommunens andre tjenesteområder og som retter seg mot andre brukergrupper.

Økt bruk av teknologi og nye løsninger på omsorgsfeltet er grep som utvilsomt kan understøtte et mer brukertilpasset tjenestetilbud uavhengig av geografi. Samtidig krever det kompetanse i kommunene når det gjelder å etterspørre og å ta i bruk nye løsninger. Det er vanskelig å se hvordan denne kompetansen skal komme på plass i en tjeneste som preges av 430 større og mindre selvstendige lokaldemokratier, jf. at utvalget konkluderer med at innovasjon i omsorg først og fremst vil foregå lokalt i den enkelte kommune.

Hva sier bedriftene om markedet for velferdsteknologi?

Slik helse- og omsorgssektoren er organisert i Norge med et betydelig offentlig ansvar, er det helt avgjørende at staten og kommunene opptre som krevende kunder og etterspør nye og bedre løsninger på vegne av brukere og pasienter. Hvordan de utfører denne rollen vil være utslagsgivende for hvilke innovasjoner som finner sted.

Parallelt med Hagen-utvalgets arbeid tok NHO og Tekna initiativ til en større kartlegging¹ av det norske markedet for velferdsteknologi. Kartleggingen, som ble gjennomført av Damvad, slår fast at det er et stort næringspotensial for velferdsteknologi i Norge, men at potensialet ikke utnyttes.

Bedriftene ser på offentlig etterspørsel som den klart viktigste driveren for vekst og utvikling. Hele 2 av 3 bedrifter peker på dette som en viktig faktor. Andre forhold som vektlegges er bl.a. behovet for innovative offentlige innkjøpsprosesser og offentlig støtte til utviklingsprosjekter. Til tross for at det offentlige fremheves som den viktigste driveren, er det også det offentlige som er den største barrieren. Barrierene peker i retning av at det er mange og for små innkjøpere som ikke har den nødvendige kunnskap og kompetanse til å være en god bestiller. En fragmentert offentlig sektor skaper også utfordringer, bl.a. meldes det om uklarhet om finansiering.

En klar anbefaling fra arbeidet med å kartlegge det norske markedet for velferdsteknologi var behovet for bedre samspill og økt samarbeid mellom offentlige og private aktører. På denne måten kan man utvikle de offentlige aktørene som drivere av markedet. Dette ble sett på som et kritisk suksesskriterium for levering og utvikling av nye og mer behovstilpassede løsninger. En annen anbefaling var å se nærmere på muligheten for større og mer kompetente innkjøpsmiljøer.

Bred tilnærming viktig

Når det gjelder begrepet velferdsteknologi registrerer vi at det er mange som er opptatt av å definere og avgrense dette. NHO vil advare mot å definere dette begrepet og området for strengt og absolutt i oppfølgingsarbeidet i kjølvannet av Hagen-utvalget. Hva som kan karakteriseres som velferdsteknologi vil endre seg etter hvert som teknologien, og markedet som leverer løsningene, utvikler seg i en mer moden retning. Av denne grunn bør en også være forsiktig med å plukke ut enkelt næringer som utgangspunkt for fremtidige satsinger.

¹ Rapporten "Velferdsteknologi for fremtiden" er utarbeidet av det danske konsultantselskapet Damvad på vegne av NHO og Tekna, se: <http://www.nho.no/offentligsektor/aktuelt/article23489-9.html>

Hovedfokuset bør rettes mot hvilke formål de nye løsningene skal dekke (trygghet og egenmestring, smartere bruk av arbeidskårsressursene, helsehjelp, osv).

Mer kraftfulle tiltak nødvendig

Som nevnt ovenfor, oppfatter vi NOU'en som et konstruktivt bidrag til fornyingen av omsorgstjenestene. Den inneholder tankevekkende beskrivelser og flere gode tiltak for å øke innovasjonstakten innen omsorgsfeltet. Nedenfor følger noen momenter som vi mener bør vektlegges i den politiske oppfølgingen av Hagen-utvalget for å gi forslagene og tiltakene mer kraft.

Kommunene som krevende kunder

Den viktigste markedsrelasjonen på omsorgsfeltet i dag er mellom kommunene som innkjøper og private leverandører. De mest kraftfulle impulsene for innovasjon og utvikling må derfor komme fra stat og kommuners utøvelse av sin innkjøpsmakt. Stat og kommune kan som store og betydningsfulle kunder stimulere til produktutvikling og innovasjon hos sine leverandører, bl.a. ved å opptre som krevende kunde og stille fremtidsrettede krav til varer og tjenester. Tilsvarende gjelder rollen som konstruktiv samarbeidspartner i utviklings- og innovasjonsprosesser.

Som utvalget fremhever, må da denne makten erkjennes og brukes strategisk. Vi støtter utvalgets vurdering om at næringsutvikling bl.a. handler om "å skape politiske strategier og rammer slik at omsorgs-, tjeneste- og hjelpebehov omdannes til en etterspørsel som er synlig, konkret og forutsigbar for produsenter". Vi er tilfreds med at utvalget understreker viktigheten av denne markedsrelasjonen og dens betydning for innovasjon. Vi tror det er mye å hente på bedre samhandling mellom offentlig og privat sektor (og andre aktører) i offentlige innkjøp med innovasjonspotensial. Dette arbeidet må styrkes gjennom ett sett av virkemidler, jf. nedenfor. Disse vil også bygge opp under flere av utvalgets andre forslag under "nye rom" og "ny teknologistøtte".

Sammen med KS har NHO tatt initiativ til å etablere et Nasjonalt program for leverandørutvikling nettopp for å fremme innovative offentlige anskaffelser. Ett av de to prioriterte områdene programmet jobber med er helse- og omsorgssektoren. Programmet som ble startet i 2010 har en tidshorison på fem år og skal fremme: 1) Innovasjon gjennom mer aktiv bruk av offentlige anskaffelser; 2) Kompetanse om innovative offentlige anskaffelser; og 3) Gode eksempler som bidrag til flere innovative offentlige anskaffelser.

Erfaringen fra leverandørutviklingsprogrammet er at etablering av møteplasser mellom innkjøpere og leverandører i en tidlig fase i innkjøpsprosessen skaper gode markedsplasser og bedre vilkår for innovasjon. Det handler bl.a. om å redusere usikkerhet og skape trygge rammer for samhandling innenfor rammene av regelverket for offentlige anskaffelser. Når leverandører har god kunnskap til det offentliges behov, er de bedre i stand til å tilby innovative løsninger. Leverandørutvikling er å utvikle både den offentlige kunden og leverandørene.

Premierende og risikoavlastende tiltak som stimulerer etterspørselen

For å skape kraft i innovasjonstakten må det anvendes økonomiske stimulanser som retter seg inn mot å øke etterspørselen etter nye og bedre løsninger. Utvalget foreslår å innføre økonomiske incentiver – bl.a. skattemessige inntektsfradrag – for de som ønsker hensiktsmessig ombygging av egen bolig. Det mener vi er fornuftige grep.

Stimulansen må også rettes inn mot offentlige innkjøpere. Innovasjon og bruk av ny teknologi og andre løsninger handler ofte om å ta risiko. For mange ansatte i stat og kommune er jobben knyttet til å redusere risiko. For at offentlige innkjøpere og andre skal kunne ta den ekstra risiko som er nødvendig, er det nødvendig å etablere finansieringsmekanismer og tilskuddsordninger som sørger for at man påtar seg særlig krevende innkjøp.

Ved å gjøre offentlige virksomheter til aktive etterspørrere av innovative nye løsninger, vris fokus fra «teknologi-push» til «bruker og behov pull». NHO har tidligere foreslått at det innen 2015 settes av 500 mill. kroner til en slik tilskuddsordning/risikoavlastningsordning på generell basis, og at denne rammen utgjør minst 1 milliard i 2020. Ordningen utløser midler ved særlig krevende innkjøp med innovasjonspotensial. En slik ordning vil støtte opp under utvalgets forslag om å øke tilførselen av statlige midler for å øke viljen til å prøve ut nye faglige tilnæringsmåter og finne nye måter å løse omsorgsoppgavene på.

Styrke innkjøps- og teknologikompetansen

Utvalget slår fast at en sentral næringspolitisk utfordring på dette feltet er å koordinere fram en samlet, kompetent og krevende etterspørselsside fra et mangfoldig kommune-Norge. Det er et stort behov for kunnskap om hvordan man utøver rollen som krevende kunde og samarbeidspartner. Rent konkret gjelder dette bl.a. kunnskap om hvordan man bedre kan utnytte mulighetene for tidlig dialog med markedet og praktisk kunnskap om hvordan slike prosesser kan gjennomføres. Dette er også i tråd med erfaringene fra leverandørutviklingsprogrammet.

Forslaget om et Nasjonalt Innovasjons Sekretariat i omsorgssektoren (NISO) har flere gode intensjoner og aspekter. Vi mener det er behov for å etablere et kompetansesenter som kan yte rådgivning basert på en flerfaglig innretting og at samarbeid på tvers er en viktig forutsetning for innovasjon på området. Vi er imidlertid usikre på om et slikt organ bør ha forvaltningsansvaret for en tilskuddsordning/risikoavlastningsordning, jf. forslag ovenfor. Heller enn å bygge opp nye institusjoner, bør en se nærmere på om det går an å styrke, ev. dedikere særskilte ressurser til, eksisterende offentlige etater med et klarere oppdrag om innovasjon i omsorgssektoren.

Hvis velferdsteknologi og andre løsninger skal kunne utvikles og implementeres i tilstrekkelig stor skala, slik at resultatet blir bedre kvalitet for brukerne, lavere kostnader for det offentlige og økt næringsutvikling, bør en risikoavlastningsordning for finansiering av innovasjonsprosjekter i offentlig sektor supplere og forsterke effektene av bedre veiledning fra offentlige aktører. Det vil bidra til økt innovasjonssamarbeid, samt bedre utnyttelse av lærings- og spredningseffekter knyttet til de piloter som eksisterer i dag. NHO ser det som mest naturlig at forvaltningsansvaret for tilskuddsordningen/risikoavlastningsordningen plasseres hos Innovasjon Norge.

Vi finner det oppsiktsvekkende at Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) ikke er nevnt i utvalgets utredning. Difi er i dag er det nærmeste man kommer et kompetanseorgan for offentlige innkjøpsmiljøer og forvalter bl.a. den offentlige anskaffelsesportalen. Når det gjelder ansvaret for bevisstgjøring, kompetanseheving og veiledning rundt innovative offentlige anskaffelser, blant annet i omsorgssektoren, vil det være naturlig å bygge videre på den kompetansen som er etablert i Difi. Kartlegginger viser bl.a. at det er behov for å

etablere en rådgivertjeneste for kommunene (helpdesk) som kan bistå med enkel tilgang på hjelp i planleggingsfasen for byggeprosjekter med innovasjonspotensial.

I Sverige har VINNOVA fått 24 millioner SEK og et tydelig oppdrag å fornye innovasjonsaspektene ved offentlige innkjøp og bidra til kompetanseheving for offentlige innkjøpere. Dette skal sikre at slike innkjøp aktivt bidrar til utvikling av varer, tjenester og nye måter å arbeide på. Oppdraget er å etablere ny praksis for gjennomføring og ledelse av innovative innkjøpsprosesser i offentlig regi. Det er en anerkjennelse og tydeliggjøring av at innovative offentlige anskaffelsesprosesser er vesensforskjellige, og derfor bør organiseres annerledes enn vanlige offentlige innkjøp av "hyllevarer".

Vi mener også det er behov for en målrettet innsats som kan støtte opp under manglende IT- og teknologikompetanse i mange kommuner. Dersom kommunene skal lykkes med bruk av teknologi i pleie- og omsorgssektoren, fordres det at kommunen ansetter eller utvikler fagkompetanse som kan ta ansvar for at teknologien fungerer som den skal hos brukeren hjemme og på institusjon (en form for teknologiterapeuter). På noen områder vil det være mer naturlig å etablere et mer samordnet tilbud med sentrale støttefunksjoner (helpdesker) som kan veilede og understøtte kommunesektoren samlet.

Innovasjonsviljen må etableres hos politisk og administrativ ledelse og vektlegges i de overordnede strategiene

Foreløpige erfaringer fra leverandørutviklingsprogrammets arbeid er at gode prosesser i innovasjonsprosjekter i større grad er avhengig av prosjektleders engasjement og entusiasme enn en strategisk innrettet ledelse. Skal derimot innovasjonspotensialet som ligger i de offentlige innkjøpene komme til sin rett, behøves en strategi med klare mål og virkemidler og som er forankret både i politisk og administrativ ledelse i stat og kommune.

I dette perspektivet må også IT og teknologi forstås som noe mer enn en ren driftsoppgave, men legges inn som en strategisk driver for virksomheten/kommunen. Teknologi og IT må gjennomsyre våre strategiske beslutninger og innovasjon må bli en del av samfunnsoppdraget.

Bedre samhandling med markedet - den tredje samhandlingsreformen

Introduksjon av konkurranse og andre markedsdynamikker blir ofte fremhevet som viktige drivkrefter for innovasjon og omstilling. I Norge har vi sett de tydeligste eksemplene på dette ved de historiske avreguleringene av markedene innenfor finans, energi, luftfart, telekom og post. Dette har skapt innovasjon, økt konkurranse, bedre tjenester for forbrukerne og et helt nytt næringsliv.

Omsorgsfeltet har på sin side i liten grad vært preget av mangfold, markedstenkning og konkurranse. Her er det troen på offentlig monopol som har vært styrende for utviklingen av tjenestetilbudet. Dette har ikke ført til mange innovasjoner og det er skapt usikkerhet om hvilket kvalitetsnivå tjenestene egentlig har. Generelt savner vi en bedre beskrivelse og analyse av hvordan økt bruk av konkurranse om utførelsen av omsorgstjenestene kan være en drivkraft for innovasjon på omsorgsfeltet. Riktig bruk av markedet vil gi mer kraft i innovasjonstakten uten at det offentlige ansvaret for tjenestene forringes. Dette burde vært drøftet i en utredning om innovasjon.

Utvalget erkjenner at kommunene ikke vil makte framtidens omsorgsutfordringer alene. I det utvalget kaller den «andre samhandlingsreformen» lanseres flere tiltak for å mobilisere ressurser inn til omsorgsfeltet gjennom å tenke nytt om samspillet mellom de offentlige ordningene og det sivile samfunnet. Ambisjon om å gi større rom til ideelle tiltak og virksomheter (frivillige organisasjoner og brukerstyrte samvirkeforetak) på omsorgsfeltet, er god. Men omsorgsutfordringene i mange lokalsamfunn vil vanskelig kunne redde av frivilligheten, jf. demografiutfordringene.

Dersom omsorgsutfordringene skal løses ved hjelp av innovasjon og nytenking, må også de private bedriftene i større grad mobiliseres og inkluderes. Utvalgets forslag om et mål der 25 pst. av den samlede virksomhet i omsorgssektoren blir organisert og drevet som ideell virksomhet innen 2020, må også omfatte private bedrifter. Inkludering av private tjenesteleverandører vil være et nyttig bidrag i seg selv, jf. barnehageløftet, samtidig som det vil gi muligheter for nytenking og spredning av gode eksempler til de øvrige delene av tjenesten.

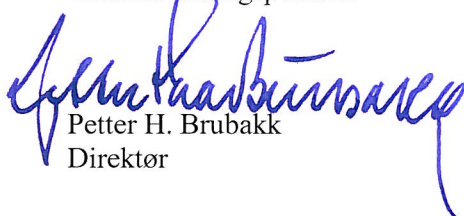
NHO etterlyser derfor en «tredje samhandlingsreform» - en strategi for hvordan private leverandører kan mobiliseres bedre og involveres i omsorgstjenestene. Det er ikke bare i næringslivet at konkurranse kan bidra til innovasjon og omstilling for bedre tjenester og mer effektiv ressursbruk. Dette gjelder i høyeste grad også på mange områder i offentlig sektor hvor innovasjonsbehovet er minst like stort. Derfor må alle gode krefter mobiliseres - både ideelle og private tjenestetilbydere.

Annet

Når det gjelder utvalgets forslag om å utvide permisjonsbestemmelsene viser vi til at dette blir vurdert i en større sammenheng av Kaasa-utvalget, jf. NOU 2011: 17 *Når sant skal sies om pårørendeomsorg*. NHO vil derfor gi sine vurderinger av disse forslagene i sitt høringssvar til denne .

For øvrig viser vi til utfyllende synspunkter på deler av utredningen i uttalelser fra flere av NHOs landsforeninger.

Vennlig hilsen
NÆRINGSLEVETS HOVEDORGANISASJON
Område næringspolitikk



Petter H. Brubakk
Direktør



Inger Aarvig
Prosjektdirektør