

Helse- og omsorgsdepartementet
Kommunetjenesteavdelingen
Postboks 8011 DEP
0030 OSLO



Vår ref.
11/2165/JOHE

Deres ref.
201102850-/SB

Dato:
15.11.2011

SVAR PÅ HØRINGSUTTALELSE NOU 2011:11 INNOVASJON I OMSORG

1. Respekt for autonomi og ansvar for sårbarhet.

Kirkens Bymisjon Oslo takker for invitasjon som høringsinnstans, og vil innledningsvis gi uttrykk for at vi liker det vi leser. Vi ønsker å bidra til realiseringen av en bredt involverende, nytenkende og ressursutnyttende omsorgsutøvelse.

Vårt høringssvar tar utgangspunkt i hva vi oppfatter er utredningens fremste omdreiningspunkt – individet selv. Høringssvaret retter seg videre i hovedsak mot tre av utvalgets fokusområder: *næromsorg, nye rom og ny teknologistøtte*, og i tillegg fokuserer vi på *forutsetninger for ideelle organisasjoners bidrag*. Det legges vekt på å fremheve faktorer vi tror man bør være særlig oppmerksom på for lykkes i å konvertere "Innovasjon i omsorg-tenkningen" til praktiske samfunnsutvikling.

Kirkens Bymisjon støtter vektleggingen av individet som fritt og ansvarlig, samt omsorgstjenester som innrettes slik at det ikke skjer en umyndiggjøring av brukeren. En oppmerksomhet som dreies fra pasient til person, fra medisin til menneske, fra mottaker til deltaker fordrer imidlertid samtidig en høy bevissthet om at det autonome mennesket, også kan være sårbart og avhengig. Hvorvidt tjenesteyteren møter en innsiktsfull, selvbestemt person eller en som på grunn av for eksempel kognitiv svikt opptrer selvdestruktivt ved å avvise tjenesteyterens bistand ved døren, kan være krevende å identifisere. Kirkens Bymisjon mener en ytterligere samfunnsmessig vektlegging av autonomi, må følges opp med økt kunnskap og fokus på alle nivå i omsorgstjenesten slik at nødvendige omsorgsbehov identifiseres. Vi vektlegger at den som ikke selv hevder egne interesser og behov skal ivaretas gjennom faglig kunnskap, etisk bevissthet og fleksible rammer for praksis, slik at en ideologi om autonomi ikke får som konsekvens å bli sårbare individers største trussel.

Det samme verdimesseige grunnsyn vil vi også hevde når det gjelder vår holdning til velferdsteknologi: Respekt for autonomi og ansvar for sårbarhet.

Kirkens Bymisjon mener meldingen tenker modig om hvordan legge til rette for at befolkningen i større grad kan ta ansvar for egen og andres helse- og livssituasjon. Vi tror imidlertid ikke denne "samfunnskontrakten" lykkes om ikke politikere også bidrar med virkelighetsnær realisme når de går til valg som folkets representanter.

2. Næromsorg

Kirkens Bymisjon ser at kommunene/lokalsamfunnet skal være en sentral arena i all helse- og omsorgstjenesteutforming. Samhandlingsreformen som nå implementeres gjør grep som er viktige og riktige. Kirkens Bymisjon støtter utvalgets analyse om at Samhandlingsreformens suksess avhenger av bedre samhandling med det sivile samfunn, altså en samhandlingsreform nummer to.

Som en stor frivillig/ideell aktør innenfor ikke minst eldrefeltet og med bred erfaring innenfor frivillig arbeid vil Kirkens Bymisjon fremheve følgende betraktninger på Utvalgets forslag:

A) Nasjonal Overenskomst/partnerskap.

Kirkens Bymisjon mener det ideelle/frivillige Norge bør og kan ta større ansvar for tjenesteproduksjonen. Dette vil kunne virke positivt aktiverende og dessuten styrke det nære demokratiet. Kirkens Bymisjon stiller likevel spørsmål ved realismen i utvalgets mål om at 25% av den samlede omsorgssektoren skal være organisert og drevet som ideell virksomhet. Det er uklart for oss hva dette måltallet inneholder. Korps og idrettslag er eksempler utvalget viser til. Disse kan og bør få større plass gjennom lokale avtaler. Men disse vil etter vår vurdering aldri kunne tilby pleie- og omsorgstjenester slik vi her snakker om det.

B) Medborgerskap

Kirkens Bymisjon erfarer at mennesker ønsker å delta i bygging av tjenester. Kirkens Bymisjons institusjoner drives med stort innslag av frivillig arbeid, der familie eller mennesker i nærmiljøet legger igjen engasjement, kunnskap og erfaring. Frivillighet har en verdi i seg selv. Frivillig arbeid og engasjement handler nettopp om eierskap til og ansvar for de lokale utfordringer. Kirkens Bymisjon vil likevel advare mot å se på frivillighet ut fra en bestiller – utfører modell, der frivillige foreninger og lag eller familier betraktes som instrumenter i omsorgsutøvelsen. Etter Kirkens Bymisjon erfaring er familiene ofte svært presset når helsen svikter. Frivillige lag og organisasjoner har sine egne formål og bør verdsettes deretter. Kirkens Bymisjon frykter at utvalget med visjonære ord som medborgerskap og inkludering tilslører det faktum at den grunnleggende utfordringen er å løse mangel på ressurser.

C) Alternative organisasjonsformer

Kirkens Bymisjon er svært positive til å prøve ut modeller som gir mulighet for mer brukerstyring. Sentrale elementer i en slik modellutprøving bør inkludere selvhjelpfokus og likemannssarbeid. Forsøk med egenstyrt inn og utskrivning til behandlings- og pleietilbud er eksempler som bør inngå i en slik utprøving. Dette er eksempler på modeller som finnes på andre tjensteområder og som er fremkjempet av sterkere brukerorganisasjoner enn de som representerer eldrefeltet.

D) Ny pårørendepolitikk

Innledningsvis; Kirkens Bymisjon slutter seg i all hovedsak til målene utvalget har fastsatt for pårørendepolitikken, og har følgende kommentarer:

Vi vil påpeke at det i måten pårørende omtales på: ” at de faktiske og potensielle ressurser som ligger i det nære sosiale nettverket rundt en bruker, faktisk blir mobilisert og benyttet i tjenesteytingen” (side 69), kan tyde på en bestiller – utfører tenkning også på dette feltet. Vi betviler at dette vil virke mobiliserende. Vi erfarer at familiene også i dag er helt sentrale innen omsorgsyttelsen, og vil støtte opp under tiltak der dette kan anerkjennes mer; både hva angår ressurser og kunnskap.

Kirkens Bymisjon vil likevel understreke at økonomisk kompensasjon for mer omsorg fra familien, krever våkenhet og bevissthet med tanke på kjønnsroller og integreringspolitikk. Historien og også samtidsundersøkelser viser at kvinner tar mer av byrden hjemme. En ny pårørendepolitikk som understøtter familienes ansvar og byrde, må kombineres med tiltak som opprettholder arbeidsdeltagelse fra kvinner.

Kirkens Bymisjon er positive til at makt flyttes nærmere brukerne, men er avventende til opprettelsen av en sentral Pårørendeorganisasjon. Vi er opptatt av at en pårørendeorganisasjon ikke uten videre kan påta seg brukerorganisasjoners rolle og funksjoner.

3. Ny teknologistøtte

Kirkens Bymisjon arbeider aktivt med å anvende smarthus og annen velferdsteknologi i nye og allerede eksisterende virksomheter.

Vi mener utvalget er balansert og godt i sin fremstilling av mulighetene og utfordringene som ligger i ny teknologistøtte for å møte fremtidens omsorgsutfordringer. Vi tenker at det er en selvsagt forpliktelse at det teknologiske potensial utnyttes maksimalt, for å frigjøre ressurser til den omsorg som krever et fysisk møte mellom omsorgsperson og bruker.

Viktige elementer ved innføring av velferdsteknologi

- *Det menneskelige møte kan ikke erstattes av teknologi.* Velferdsteknologi kan aldri bekrefte eller sikre menneskers verd eller erstatte menneskelig kontakt, men den kan bidra til at kontakt opprettholdes. Velferdsteknologi kan skape ensomhet og fremmedgjøring, men også dempe opplevelsen av det samme. Teknologi kan oppleves som frigjørende, fremme mestring og autonomi, men kan også være krenkende og kontrollerende. Dessuten kan teknologiutvikling gjøre at de ansatte kan bruke mer av sin tid på de primære omsorgsoppgavene og mindre til transport, administrasjon, tilsyn og tunge løft.etc..
- *Brukermedvirkning.* Det er en reell fare for at teknologiske, politiske og kommersielle interesser dominerer utviklingen av hvilke velferdsteknologiske løsninger man skal gå for i fremtiden, og hvordan dilemmaene i dette arbeidet skal løses. Derfor bør man sikre seg at fremtidens brukere av omsorgsteknologi gjennom bl.a. brukerorganisasjoner/ideelle organisasjoner gis roller som aktive deltakere i utviklingen og anvendelsen av velferdsteknologi.
- *Kompetanse (hos alle aktørene).* Velferdsteknologi krever at man sikrer at både *personell, brukere og pårørende* har nødvendig kompetanse for at mulighetene kan utnyttes maksimalt. Det bør legges en nasjonal plan som sikrer dette. Kirkens Bymisjon mener eldresentre/seniorsentre er glimrende arenaer for erfaringsutveksling, læring og kompetanseoverføring til store brukergrupper. Pårørendeskolene vil kunne fange opp behov og tilby informasjon og opplæring for store grupper pårørende. Ut fra målet om en styrket ideell/frivilligsektor (som i meldingen inkluderer økt medvirkning fra pårørende) må pårørendeskolene gis en rolle i planlegging, dimensjonering og gjennomføring av opplæringstiltakene knyttet til velferdsteknologi.
- *Rettferdig og lik tilgang til teknologien.* Kirkens Bymisjon mener staten må se det som sitt ansvar å legge rammevilkår til kommunene som sikrer en rettferdig og lik tilgang til de teknologiske løsningene.
- *Dristighet i utprøving av ny teknologi.* Kirkens Bymisjon ser åpenbare muligheter og farer knyttet til satsingen på velferdsteknologi. Vårt utgangspunkt er at det må stimuleres til åpenhet og debatt rundt de etiske dilemmaene, og at alle aktørene utfordres til å være offensive i hva som utprøves. Eksempelet med intelligente husdyr er en god illustrasjon på hvilke utfordrende og interessante problemstillinger velferdsteknologi reiser.
- *Nasjonalt program for innføring av velferdsteknologi*
Kirkens Bymisjon støtter at det tas initiativ til dette, slik at de mange piloterfaringene på feltet kan sees i sammenheng.
- *Utvikling av velferdsteknologi fordrer kunnskapsutvikling* som gir grunnlag for klok og kompetent drøfting av etikk og politiske dilemmaer i et hurtig omskiftelig landskap.

4. Nye rom

Kirkens Bymisjon synes utvalget har fått frem mange gode og realistiske forslag til hva som kan være riktig vei å gå når det gjelder framtidens boligløsninger og nærmiljø.

Stimuleringsiltak for bedre tilrettelegging av private boliger, jfr. det som sies om universell utforming og livsløpsstandard, vil kunne gi store endringer i ønsket retning. Vi er også opptatt av at det ofte er en sammenheng mellom inntekt, bolig og helse og at bedring av boforhold for de som ikke har råd til å gjøre

tiltak i egen bolig, eller som ikke har selveid bolig, bør være av stor viktighet når man ser på innretningen av stimulerings tiltakene.

På individnivå vil det, spesielt for de dårligst fungerende, alltid være en balanse mellom de muligheter private løsninger gir og tryggheten/ sikkerheten i fellesskapsløsninger.

Utvalget konstaterer at de store institusjonenes tid er forbi. Brevik og Schmidts undersøkelse viser at preferansen er *"Urbant ved at man ønsker å bo tett i forskjellige former for blokkbebyggelse."* Vi er enig i at "smått er godt" i omsorgen, men dette har for oss mer med organisering og innhold å gjøre enn fysisk størrelse på en institusjon.

Kirkens Bymisjon vil fortsette å være en pådriver for å innføre kultur- frivillig- og nærmiljøtankegangen i sykehjem (*"Åpne sykehjem"*), bl.a. arbeid med sosiale nettverk, pårørende, erindring og bruk av musikk i omsorgen. En viktig forutsetning for å lykkes er at kultur- frivillig- og nærmiljøarbeidet er organisert og integrert inn i driften. Vi har altså gjort motsatt erfaring av det utvalget foreslår; å skille faglig og organisatorisk mellom helsetjenester og kulturaktiviteter. Store arrangementer med profesjonelle utøvere kan være viktig og virkningsfullt, men det er først når ansatte selv forstår sin rolle som kulturformidlere at det får betydning i den daglige omsorgen. Forutsetningen for at dette arbeidet skal gi den merverdi som utvalget etterspør er at det tas hensyn til i finansieringsgrunnlaget for tjenestene.

Vi tror det er noe å hente på å effektivisere "hotell-funksjoner" i omsorgssektoren, men mener utvalget tar for lett på at det fort kan bli for fragmenterte tjenester når man vil *"...overlate til andre å ta seg av botilbud, mat, vask, transport, praktisk bistand, kultur, aktiviteter og sosiale forhold."* For Kirkens Bymisjon har alle disse elementene betydning i en helhetlig helseforståelse.

Kirkens Bymisjon mener dagens ulike egenbetalings og finansieringsformer er et av de største hindre for en sømløs utnyttelse av ulike plasstyper og støtter utvalgets anbefalinger. Alt for ofte ser vi eksempler på at det ikke er brukerens behov, men kommunens/bydelenes økonomi som blir styrende for tilbudet. Dette fører både til feilplasseringer og dårlig ressursutnyttelse i et samfunnsperspektiv.

4. Forutsetninger for ideelle organisasjoners bidrag

Kirkens Bymisjon er enig i at "den andre" samhandlingsreformen bare kan lykkes gjennom en fornyet samhandling mellom myndighetene og det sivile samfunn. Målet om at 25% av den samlede omsorgssektoren i 2020 skal være organisert og drevet som ideell virksomhet er ambisiøst og vil kreve en betydelig forsterket politisk vilje til å legge forholdene til rette gjennom en ny politikk for ideell sektor.

Begrepet "ideell virksomhet" slik det er brukt i utredningen, er uklart. Det synes å omfatte både ulike varianter av familiebasert omsorg, nye brukerorganiserte tiltak som kooperativer, brukerstyrte assistenter, "sosiale entreprenører", tradisjonelle ideelle organisasjoner i omsorgsfeltet, frivilligsentraler, lokale foreninger, nabohep...mv. Vi er enig i at en må ha et bredt perspektiv når en søker nye løsninger, men det er likevel nødvendig å definere begrepet "ideell organisasjon" som foreskjellig fra andre typer organisasjoner og tiltak.

De ulike typene aktører trenger ulike typer virkemidler for å bli operative. Det trengs derfor en egen politikk for gruppen ideelle som tar utgangspunkt i deres særegne kombinasjon av kjennetegn: som non-profit, sosiale/humanitære formål, helhetlig perspektiv, samfunnsaktør, likemannsarbeid, talerør for brukergrupper osv..

Ideelle organisasjoner har de siste 10 årene erfart betydelig dårligere rammebetingelser på vitale områder.

- Gjennom måten lov om offentlige anskaffelser er praktisert på, er organisasjonene redusert fra å være pionerer og langsiktige samarbeidspartnere til å bli sidestilt med kommersielle markedsleverandører. Det er en rolle disse organisasjonene aldri tidligere har hatt og som er i strid med deres egenart.
- Ideelle organisasjoner har vært pålagt offentlig-like lønns- og arbeidsvilkår. Endringen i forsikringsloven i 2005 påførte organisasjonene store ekstra pensjonskostnader som det enda ikke

er funnet løsning for hvordan skal dekkes. Disse merkostnadene er en direkte følge av tjenesteoppdraget og må dekkes av oppdragsgiver.

En ny politikk overfor ideelle organisasjoner, der disse settes i stand til framtidsrettet omstilling og innsats, må bygge på at disse problemene finner en løsning. Pensjonsproblemet alene er så stort at det truer disse organisasjonenes videre eksistens.

Vi støtter derfor forslaget om å etablere en overenskomst mellom myndighetene og ideelle organisasjoner og er glad for det allerede tas initiativ til dette i Statsbudsjettet for 2012. Overenskomsten må imidlertid følges opp i praktisk politikk både sentralt og lokalt gjennom virkemidler som:


- Utnytter det rom for forpliktende samarbeid mellom myndigheter og ideelle organisasjoner som ligger innenfor myndighetenes "sørge-for-ansvar" basert på EUs nye retningslinjer for "tjenester av allmenn økonomisk interesse".
- Utnytter det rom for tjenestekjøp fra ideelle organisasjoner som ligger i unntaksbestemmelsen i lov om offentlige anskaffelser for helse og omsorgstjenester, men som hittil bare i begrenset grad er brukt.
- Utnytter mulighetene som ligger i at det offentlige og ideelle organisasjoner går sammen om å drive forsøks- og utviklingsarbeid i "mellomrommet" mellom offentlige tjenestetilbud og den familiebaserte omsorgen.

I statsbudsjettet for 2012 vil regjeringen igangsette et arbeid for å revidere veilederen for offentlige anskaffelser. Det er viktig at de ideelle organisasjonenes erfaringer tas med i revisjonsarbeidet. Det skal dessuten opprettes et kontaktforum mellom myndighetene og ideelle organisasjoner. Det er viktig at både stat, fylke og kommuner deltar for å kunne utvikle en felles politikk på dette området for hele landet.

Innovasjon i omsorg har skapt engasjement og spennende diskusjoner internt i Kirkens Bymisjon, og meldingen har utfordret oss på de perspektivene vi ser i omsorgssektoren fremover med utgangspunkt i våre erfaringer på feltet.

Som ideell aktør gleder vi oss til å spille en aktiv og konstruktiv rolle i det videre arbeidet med innovasjon i omsorg, og ønsker at offentlige myndigheter vil etterspørre våre bidrag og kompetanse i dette.

Med vennlig hilsen
Kirkens Bymisjon Oslo



Johannes Heggland
Konst. Generalsekretær

