



FAGFORBUNDET

Politikk- og samfunnsavdelingen

Helse- og omsorgsdepartementet
Postboks 8011 Dep.
0030 OSLO

Deres ref.:

Vår ref.:
20/6490-5 IBU
Ingrid Buset /

Dato:
08.12.2020

Høring - Forslag om godkjenningsmodell for fritt brukervalg i de kommunale helse- og omsorgstjenestene

Nordisk eldreomsorg er basert på ambisjonar om likskap. Det har vore eit tverrpolitisk mål at alle grupper skal ha like god omsorg. Dette har vore grunnlaget for at velferdsstatens tenester har vore offentleg finansiert og offentleg utført. Likskapsambisjon i eldreomsorga – der alle sosial grupper får lik omsorg – føreset at eldreomsorga er tilgjengelig, god og attraktiv for alle grupper.

Fagforbundet er særleg bekymra for tre konsekvensar av innføring av godkjenningsmodell for «fritt brukarval»:

Aukande ulikskap

Privatisering av den kommunale heimenesta, der private aktørar skal konkurrere om å tilby eldre pleietrengande eit omsorgstilbod, vil bidra til aukande ulikskap. Erfaringar frå Sverige viser at ressurssterke brukarar får eit betre tilbod, samtidig som brukarar med omfattande omsorgsbehov får dårlegare omsorg. Ein slik effekt blir forsterka i Sverige fordi ein har kombinert fritt brukarval innan heimenester med skatteinsentiv som legg til rette for auka kjøp av private tenester i heimen.

Større byråkrati, meir detaljregulering og mindre tid til brukarane

Når fleire tilbydarar skal tilby tenester på eit omsorgsområde som tidlegare har vore det offentlege sitt ansvar krev det sterke kontrollmekanismer som sikrar at brukarane får det dei har behov for på. Ei slik ordning vil vere eit skifte frå tillitsbasert styring av heimenestene til kontrollorientert styring der detaljregulering og standardisering av oppgåver vil svekke rommet for fagleg skjønn og brukarmedverknad. Erfaringane frå barnehagesektoren tilseier at kommunane sjølv ikkje har den nødvendige kompetansen og kapasiteten til å kontrollere ei ukjent mengde private tilbydarar.

Dårlegare løns-, pensjons- og arbeidsvilkår

Eldreomsorg og heimenester er arbeidsintensive yrker. Når kommersielle selskap slepp inn i denne sektoren må vi kunne ta utgangspunkt i at dei skal tene pengar. I ein bransje der mesteparten av kostnadane er knytt til personalutgifter vil det føre til eit press på løns-, pensjons-

og arbeidsvilkår. Ei anna utfordring vi har sett der ordninga har blitt innført er mangel på innsyn, frykt for å varsle, svekka organisasjonsgrad og manglande investering i utdanning og kompetanse.

Fagforbundet er opptatt av god kvalitet i eldreomsorga og heimetenestene. Fagforbundet meiner det er feil å innføre ei slik godkjenningssystem, inspirert av den svenske ordninga, når det ikkje er dokumentert at dette har ført til betre kvalitet i tenestene i Sverige. No er konsekvensen i Sverige at fleire kommunar enn før vel å avvike ordninga med fritt brukarval.¹

Å innføre ein godkjenningssystem for fritt brukarval er eit politisk og ideologisk val som vil auke forskjellane og svekke tenestetilbodet. Vi vil i vårt høyringssvar kommentere dei overordna politiske og praktiske konsekvensane av forslaget og forklare kvifor vi meiner ei slik ordning er problematisk.

Erfaringa frå Sverige er at eldre ikkje opptre som kundar

Vi vil først adressere konseptet valfridom i heimetenester. Mange av brukarane gjer ikkje reelle val, svært mange veit ikkje at dei har valt og få bruker moglegheita til omval av leverandør.

Oppsummering av forskinga på brukarval i Sverige viser at det er stor avstand mellom korleis eldre opptre stilt ovanfor val i heimetenestemarknaden, og korleis ein forventar at kundar opptre i andre marknader. Eldre i heimetenestemarknaden er ukjende med valet, dei veit ikkje korleis dei skal velje og dei forstår ikkje kvifor dei skal velje. At dei eldre manglar interesse eller evne til å velje skyldast mellom anna at valet ofte skal gjerast under ikkje optimale forhold, i ein sjukdomsperiode og under tidspress. Dei svenske studiane peiker på vanskelege omstende, manglande evner, takknemlegheit og personlege band til personalet, som årsak til at omval i praksis sjeldan vert nytta og derfor vurderast nærast som eit ikkje-eksisterande handlingsalternativ. Forskarane finn at brukarval verken fungerer eller er ynskja av den eldre befolkninga.²

Alvorlege konsekvensar for løns- og arbeidsvilkår og kvalitet

Bortsett frå at «kompetanse og erfaringskrav» er nemnt i regjeringas oppramsing av kva kommunane kan krevje i kvalifikasjonsgrunnlaget til tilbydaren av heimeteneste, omtalar ikkje høyringsnotatet løns- pensjons- og arbeidsvilkår. At privatisering fører til press på løns- og arbeidsvilkår er godt dokumentert, både i svenske utgreiingar³, gjennom Fafo sin rapport *Når velferd er til salgs*⁴ og i rapporten *Hva bør vi lære av Sverige*⁵.

¹<https://skr.se/demokratiledningstyrning/driftformervalfrihet/valfrihetssystemochersattningsmodeller/socialomsorg/valfrihetssystemikommunerbeslutslaget2020.33705.html>

² Exit, voice and indifference – older people as consumers of Swedish home care services, Cambridge University Press, Johan Vamstad, Ersta Sköndal University College, Stockholm

³ Rapport fra svensk fagforbund, Kommunal: [Så mycket bättre? – EN JÄMFÖRELSE AV ANSTÄLLNINGSVILLKOR OCH LÖNER I PRIVAT OCH KOMMUNALT DRIVEN ÄLDREOMSORG](#), 2018 og En värdig omsorg kräver värdiga arbetsvillkor, professor Marta Szebehely, fil.dr Anneli Stranz och doktorand Rebecka Strandell, Socialhögskolan Stockholms universitet 2017.

⁴ Emil C. Bjøru, Jon M. Hippe, Jon Helgheim Holte, Rolf Røtnes, Sissel C. Trygstad og Ann Cecilie Bergene: *Når velferd er til salgs*, Fafo-rapport 2019:11

⁵ Rapport frå For Velferdsstaten, Cathrine S. Amundsen: [Hva bør vi lære av Sverige?](#), 2019

Vårt systerforbund i Sverige, Kommunal, viser til at brukarvalsystemet har medført at useriøse aktører har søkt seg til bransjen, og skor seg på systemet gjennom å kutte i personalkostnader og å ikke investere i utdanning og arbeidsmiljø.⁶ Ein rapport frå Stockholm universitet stadfestar den same utviklinga. I 2015 sa halvparten av dei tilsette i eldreomsorga at dei på alvor hadde vurdert å slutte i arbeidet sitt. Nær fire av ti var nesten alltid kroppsleg sletne og kvar fjerde var psykisk utslitt etter arbeidsdagens slutt. Alle problema var vanlegare i 2015 enn i 2005 og mykje meir vanleg i Sverige enn i resten av Norden. Talet på brukarar per tilsett har auka, frå eit snitt på 8,6 i 2005 til 11,8 i 2018. I løpet av ein arbeidsdag i 2015 besøkte ein tilsett i snitt 15 brukarar, der drøyt halvparten av besøka var 15 minutt eller kortare. Andelen tilsette som utfører administrative oppgåver kvar dag(i svensk eldreomsorg), har samtidig blitt dobla, frå 2005 til 2015.⁷

Høyringsnotatet legg til grunn at med faste satsar er forslaget ein kvalitetskonkurranse og ikke ein priskonkurranse. Den største kostnaden i heimenester er løn og pensjon til personalet. Erfaring tilseier at det er her leverandørane kan kutte, for å oppnå fortjeneste innanfor fastprisen. I Sverige er det i hovudsak kommersielle selskap som driv heimeneste. Mange av dei same selskapa driv òg andre offentleg finansierte velferdstenester der det er opna for konkurranse, i Norge. Det er truleg at desse aktørane vil vise interesse også for ein norsk heimenestemarknad.

Erfaringar frå BPA-området, der brukarval er i bruk, viser at det blir kutta i løns-, pensjons- og arbeidsvilkåra i private verksemder, samanlikna med samanliknbare verksemder. Forskrift om løns- og arbeidsvilkår i offentlige kontraktar stiller krav om at oppdragsgivar skal krevje at leverandører skal ha løns- og arbeidsvilkår i samsvar med gjeldande landsomfattande tariffavtale for gjeldande bransje, men vi erfarer at det er både leverandørar og kommunar som bruker langt «billigare» tariffavtalar innan for eksempel BPA-området, og da blir det eit stort lønnsgap mellom offentleg og privat tilsette.

Både våre tillitsvalde i Oslo (der ein har erfaring med fritt brukarval) og Kommunal refererer til ei felles utfordring, at dei tilsette hos leverandørane står mindre fritt til å varsle, klage på kvalitet og organisere seg. Private verksemder har klare insentiv for å unngå klager – da dette vil svekke marknadsposisjonen deira. Dette illustrerer eit grunnleggande dilemma med konkurranseutsetting av offentlege tenester, der marknadsinteresser kan gå på kostnad av tenestekvaliteten.

Frå Sverige får vi tilbakemelding om at det er ei langtgåande lojalitetsplikt som medfører at tilsette i private verksemder har vanskelegare tilhøve når det gjeld å varsle og har innskrenka ytringsfridom, samanlikna med kommunalt tilsette. Tillitsvalde i Oslo fortel at fleirtalet av dei tilsette er arbeidsinnvandrarar, og på grunn av at opphaldet i Norge er knytt til størrelsen på stillingsprosenten er dei svært lojale overfor arbeidsgivar. Dette kan føre til at dei er redde for å varsle, ta til motmæle eller å fagorganisere seg.

Leiar av Fagforbundet i Bergen, Sara Bell, viser til tilsvarande utfordringar:

⁶ Kommunal: [Så mycket bättre? – EN JÄMFÖRELSE AV ANSTÄLLNINGSVILLKOR OCH LÖNER I PRIVAT OCH KOMMUNALT DRIVEN ÄLDREOMSORG](#), 2018

⁷ En värdig omsorg kräver värdiga arbetsvillkor, professor Marta Szebehely, fil.dr Anneli Stranz och doktorand Rebecka Strandell, Socialhögskolan Stockholms universitet 2017.

«Vi kjenner konkrete eksempel der arbeidstakarar frå EØS-området har signert kontraktar som fører til innkrevjing av gjeld dersom ein uttaler seg ufordelsaktig om arbeidsgivar. Slik står dei tilsette i ein svak posisjon, og det er høg risiko for at dette går på kostnad av tenestekvalitet. I tillegg får vi tilbakemeldingar frå medlemmer som ikkje tørr å varsle om brot på krav om forsvarlegheit i helselovgivinga. Det kan ta lang tid før medlemmer vågar å melde saker til fagforeiningane. Vi er kjent med at verksemder har manipulert tilsette for at dei ikkje skal legge inn formell klage i forbindelse med grov tenesteforsømming. I tillegg har vi eksempel på at tilsette i private verksemder måtte finne seg i seksuell trakassering og vart forhindra i å varsle om det fordi leverandør ikkje ville risikere klage frå brukar.»

Arbeidsvilkår og kvalitet må sjåast i samanheng. Fagutøvinga er avhengig av kompetanse, opplæring, trivsel, helsefremjande arbeidsvilkår og myndiggjorte tilsette som står i ein trygg posisjon der dei tørr å varsle utan å vere redde for å miste jobb og livsgrunnlag. Kor mange tilsette, og kva fagkunnskap desse har, har mykje å seie for kvaliteten i tenestene. Tilsette i heile, faste stillingar gjer kvardagen meir føreseieleg og trygg, for både brukar og personale. Fagforbundet er bekymra for at ei slik ordning vil gå ut over lønns- og arbeidsvilkåra innan tenesteområde der det allereie er krevjande å rekruttere arbeidskraft og sikre heile og faste stillingar.

Kvalitet og valfridom i eigen regi

Fagforbundet deler regjeringas ambisjon om å skapa tenester som er betre tilpassa kvar enkelt brukar sine behov, men “fritt brukarval” er ikkje rette måten å få til dette på. Det ein ynskjer å oppnå med “fritt brukarval” kan ein oppnå ved å utføre tenestene i eigen regi. Om ein tar lærdom frå til dømes København kommune sin “Tillidsdagsorden”⁸, kan ein gi tilsette og brukarar fridom til å sjølv definere korleis dei vil bruke tida dei har saman. Ved å gå bort frå streng målstyring og kontrollregime, og heller stole på tilsette sitt faglege skjønn og at brukarane er ekspertar på sitt eige liv. Slik kan ein frigjere tid og rom til verkeleg å få “pasientens helseteneste».

Kvalitet i velferdstenester for sårbare grupper kan ikkje målast så presist at det blir eit ein- til ein-forhold mellom pengar brukt og kvalitet gitt. I Sverige er erfaringa at dette fører til en stadig auke i detaljstyring, noko som går ut over kvaliteten i tenesta. Dette medfører at dei eldre sin innflytelse over hjelpa vert redusert. Norske studiar viser også at brukarval i heimetenesta har negativ verknad på tilsette sin arbeidskvardag. Høgskulen på Vestlandet fann at 73 % av tilsette opplevde arbeidsdagen som forverra etter innføring av fritt brukarval. Forskarane påpeiker, i tråd med vår erfaring, at dette skaper mindre rom for brukarmedverknad og personorienterte tenester og mindre rom for fagleg utøving av skjønn.⁹

Behovet for samhandling

Fragmentert leiing og utfordringar med å overføre informasjon mellom tenestegreiner og tenestenivå har vore og er ei utfordring i norske pleie- og omsorgstenester. Det er no lagt fram 6 årlege pasientsikkerheitsmeldingar. Eit gjennomgåande tema i dei har vore at tilbodet i særleg kommunale helsetenester varierer for mykje, og at det er behov for meir heilskap og betre leiing for å mellom anna å trygge brukarar med samansette behov.

⁸ [København kommunes nettside for medarbeidere om «Tillid på dagsorden».](#)

⁹ [Normtider til besvær, Evaluering av endringene i normtider for hjemmetjenestene i Bergen kommune](#), Senter for omsorgsforskning, Høgskulen på Vestlandet, rapportserie 7/2017, s 12.

I eit brukarvalsystem er fragmentering ein føresetnad for systemet. For at det skal vere noko å velje i, så må det være fleire, gjerne mange, aktørar. Slik heimetenestemarknaden i Stockholm for eksempel er prega av.

Fragmentering og oppsplitting står i motsetjing til behovet for betre samhandling i tenestene for eldre, som er eit stadig tilbakevendande politisk mål. Alle endringar i eldreomsorga bør difor styrke samhandlinga og ikkje svekke den. Særleg for dei mest sårbare eldre, dei multisjuka og kronikarane er samhandling mellom tenestene viktig. Desse gruppene har fått dårlegare tenestetilbod som følgje av fritt brukarval i Sverige, og vi er bekymra for at det er desse gruppene som også vil få eit dårlegare tilbod i Norge.

Tilsyn, kontroll og byråkratisering

Regjeringa skriv i høringsnotatet at ordninga ikkje vil medføre ekstra utgifter. Regjeringa let vere å adressere at transaksjonskostnadane er høge for tenester som er vanskelege å måle kvaliteten på, og der tenestemottakarane er sårbare / har krav på særleg beskyttelse, jamfør dei svenske erfaringane.¹⁰ Det er verdt å merke seg at administrasjonsutgiftene i helse og omsorg i Sverige er blitt fordobla i Sverige på ti år.¹¹

Kommunane er forplikta til å ha kontroll og tilsyn med både tenesta og kontraktforpliktingane. Kommunane har i dag gode rutinar for varsling og system for å melde frå om, og lære av feil som skjer i eigen tenesteyting. Kvalitetskontroll ligg automatisk i internkontrollen når tenesta er utført av kommunen, men blir ei ekstra oppgåve når private utfører tenesta. Med fleire aktørar og låge krav blir kontrollen og tilsynet meir krevjande, og det kan vere stor ulikskap med tanke på om kommunane har kapasitet, mogelegheit og i nokre tilfelle vilje til å kontrollere dei private.¹²

Kommersielle leverandørar har klare intensiv for å avgrense innsynet i egen leveranse, og dette gjer kontrollen med tenestekvaliteten og arbeidsvilkåra vanskeleg. Kontroll blir ytterlegare krevjande dersom leverandørane får tilby tilleggstenester. Tilleggstenester må avtalast direkte mellom brukaren og leverandøren, og stiller auka krav til leverandøren om separate rekneskap og finansiering av dei ulike tenestene, dersom økonomisk kontroll av tenestene skal vere mogeleg. Samtidig vil det vere vanskeleg for brukar å vurdere den tenesta som det offentlege har ansvar for, dersom det skal leverast kommersielle tenester samtidig / i tillegg.

Erfaringane frå Sverige tyder på at ordningar som fritt brukarval aukar byråkratiet. Eit døme er korleis erfaringane med fritt brukarval, tvang fram ei statleg godkjenningsordning når kommunane si eiga godkjenningsordning viste seg å ikkje være god nok. På denne måten aukar ein behovet for arbeidstimar i byråkratiet.

¹⁰ Svensk offentlig utredning, SOU 2017:38

¹¹ <https://www.kommunal-rapport.no/kommentar/strid-om-bestemors-valgfrihet/124345/>

¹² Avvikssaka om eldreomsorga i Oslo i 2015 er eit illustrerande eksempel på korleis det kan vere vanskeleg for offentlege myndigheiter å ha innsyn og kontroll med private. Det kan også vere slik at kommunane ikkje ønsker å dele informasjon om varslinga innan private tenester, då det kan svekke ideologisk argumentasjon. Dei 20 kommunale sjukeheimane i Oslo rapporterte avvik til kommunen, medan dei 28 private sjukeheimane var unntatt rapporteringsplikta og rapporterer berre internt. Byrådet i Oslo ville i 2015 ikkje gi innsyn i avvika i eldreomsorga, rett før kommunevalet i 2015. Etter kommunevalet gav byrådet etter og la likevel fram resultatet. Det er problematisk dersom kommunane ikkje vil gi innsyn, dersom leverandørane ikkje vil gi innsyn, og det er eit problem i seg sjølv dersom det er ulikt innsyn i det offentlege og det private.

Erfaring frå barnehagesektoren er at kontroll/tilsyn-oppgåva blir opplevd «for stor og krevjande» for kommunen. I barnehagesektoren er tilsynet frå 2021 delt i to, der kommunane har eit fagleg tilsyn på lokalt nivå, medan det økonomiske tilsynet er nasjonalt sentralisert.

Konsekvensar for beredskap og smittevern

Under koronapandemien har vi sett kor viktig ei heilskapleg offentleg helseteneste er. Ei teneste som har oversikt, fokus på smittevern, og kan disponere tilsette der dei trengs mest. Resultatet av fritt brukarval i Sverige er at det i Stockholm er 91 ulike heimetenesteleverandørar, 77 av dei er private.¹³ Det var svært vanskeleg for helsemyndigheitene i Sverige å organisere godt smittevern i ei teneste som er så fragmentert, med mange ulike eigarar, leiarar og ansvarlege. Løns-, pensjons- og arbeidsvilkår, kompetanse og tilknytingsform for personalet, påverkar i stor grad organisasjonenes moglegheit til å utføre godt arbeid i krisesituasjonar.¹⁴

Privatisering medfører også ein generell beredskapsutfordring, for kommunen sin eigen planlegging og beredskap. Det kan vere utfordrande dersom ein leverandør går konkurs, vil trekke seg ut av marknaden eller i motsett fall at leverandøren tiltrekk seg så mange brukarar at kommunen må nedbemanne i egen teneste. I tillegg vil kommunens kapasitet til å på kort sikt sette inn folk der det trengs bli redusert, dersom ein stor del av tenesteytarar er private. I mange ulike kriser vil det nettopp vere dei eldre som vil ha behov for ekstra tilsyn, og det er derfor viktig at kommunane styrer ressursane.

Det er ikkje lagt opp til at kommunane kan styre kor mange leverandørar som opererer i ein kommune eller kor mange brukarar den enkelte leverandør skal yte tenester til. I dette ligg det ein risiko for at kommunen blir redusert til eit bestillarkontor med minimal tenesteyting, fagmiljø og fagkapasitet innan området der dei har lovansvar.

Eit todelt helsesystem – spikaren på kista for likskapsomsorg

Regjeringa refererer i høyringsnotatet til at fritt brukarval kan redusere risikoen til eit todelt helsesystem. Erfaringane frå Sverige viser det motsette, med auke i geografiske og sosial forskjellar i tilgang til tenestene i befolkninga. Systemet har vore til størst fordel for brukarar med høg inntekt. I tillegg har innbyggjarane i sin heilskap tent meir på systemet, enn brukarane med omfattande omsorgsbehov.¹⁵ Det er også auka geografisk forskjellar i Sverige, der Stockholms len skil seg ut med ein særleg høg del private leverandørar med skilnadar mot resten av landet og innad i Stockholms len.¹⁶

I Granavolden- plattformen skriv regjeringa at den vil: «Vurdere endringer og insentiver som gjør det enklere å få utført tjenester i hjemmet på lovlig vis, og hvor skattereglene følges.» I høyringsnotatet oppgis «evt. tilleggstjenester» som en kategori eldre og befolkning skal opplyses om i forbindelse med brukarvalet.

¹³ <https://www.dagensarena.se/essa/nar-de-aldre-blev-en-fodkrok/>

¹⁴ <https://www.svd.se/90-procent-av-alla-doda-i-covid-19-over-70-ar> og <https://www.velferdsstaten.no/2020/06/23/eldreomsorg-er-uegnet-som-marked/>

¹⁵ *Ordning och reda i välfärden*(SOU 2016:78)

¹⁶ *Valfrihetens LOV En studie om vad Lagen om valfrihet betyder för den som har hemtjänst, för kommunen och för utförarna*, 2013:01

I Sverige er todelinga forsterka ved skattefrådrag for kjøp av private tenester i heimen, slik regjeringa i Granavolden seier den vil vurdere. Ulrika Lorentzi i svensk LO skildrar dette slik:

”Den hemtjånstpersonal som på 1980-talet besøkte i gjennomsnitt fyra eldre per dag måste idag hinna till tolv. Eldre som har råd kan komplettera en otillræcklig hemtjånst med skattesubventionerade rut-tjånst, de som inte har råd får lita till anhöriga eller klara sig sjålva.”¹⁷

Sagt med andre ord sikrast dei eldre ein minimumsteneste som fellesskapet betalar, og dei som kan kjøper seg tenester i tillegg til dette. Nesten halvparten av RUT- avdraga, går i dag til dei 10% av den svenske befolkninga med høgast inntekt.

Kombinasjonen av fritt brukarval og at private leverandørar får selje tilleggstenester kan bli spikaren på kista for likskapsomsorg for våre eldre. I tillegg til at dette kan bli dyrt, føre til auka ulikskap, byråkrati og svekke kvaliteten i tenesta er vi bekymra for at dette kan svekke det lokale sjølvstyret og demokratiet. Dersom det blir lagt opp til at kommunane kan bruke tenestekonsesjonar utan utløpsdato vil dette vere krevjande for den enkelte kommune, og kan potensielt svekke det politiske handlingsromet til lokalpolitikarane.

Med hilsen
Politikk- og samfunnsavdelingen

Gunn Karin Gjøl
avdelingsleder

Ingrid Buset
rådgiver

Dette brevet er godkjent elektronisk i Fagforbundet og har derfor ingen signatur.

¹⁷ <https://loblog.lo.se/2020/04/hemtjanst-eller-rutavdrag-i-coronatider/>