

Nærings- og fiskeridepartementet
Postboks 8090 Dep
0032 OSLO

Vår ref.: DnD-21/00084-1

Deres ref.: 20/9642-1

Dato: 12.03.2021

Høringsuttalelse – NOU 2020: 13 Private aktører i velferdsstaten

Det vises til høringen om NOU 2020: 13 Private aktører i velferdsstaten — Velferdstjenesteutvalgets delutredning I og II om offentlig finansierte velferdstjenester. Stiftelsen Det norske Diakonhjem (Diakonhjemmet) takker for muligheten til å komme med et høringssvar.

Diakonhjemmet er en selvstendig stiftelse med et ideelt formål. Diakonhjemmet ble grunnlagt i 1890 for å utdanne og mobilisere til «kirkelig nødinnsats» som svar på sosiale utfordringer og materiell nød i datidens Christiania. Gjennom over 130 år har Diakonhjemmet vært en viktig samfunnsaktør, pådriver og bidragsyter i utviklingen av den norske velferdsstaten.

Diakonhjemmet har i dag et omfattende tjenestetilbud innenfor helse, omsorg og utdanning. Stiftelsen eier virksomhetene Diakonhjemmet sykehus, Diakonhjemmet Sykehusapotek og Diakonhjemmet Omsorg, herunder sykehjem, hjemmetjenester, barnevern og barnehager. I tillegg er Diakonhjemmet majoritetseier av VID vitenskapelige høgskole. I 2020 hadde Diakonhjemmet i overkant av 3000 ansatte, og yter tjenester i Oslo, Bergen og Stavanger.

Diakonhjemmet har vært pionér innenfor utdanning, helse og omsorg siden oppstarten. Hovedstyret vedtok i 2020 en ny strategi og skal frem mot 2030 utvikle Diakonhjemmet med blant annet mål om innovasjon for morgendagens omsorg og bærekraftige velferdsløsninger, byer og samfunn.

Diakonhjemmet slutter seg til høringssvaret som er sendt inn av Hovedorganisasjonen Virke. Diakonhjemmet er medlem i Virke.

I tillegg har Diakonhjemmet følgende egne innspill til høringen. Høringssvaret er basert på drøftinger med virksomhetene innenfor Diakonhjemmet.

En livskraftig ideell sektor innenfor velferdstjenestene må opprettholdes

Ideelle aktører har hatt en viktig rolle i utviklingen av velferdssamfunnet, som utvalget viser til i kapittel tre i rapporten, hvor det historisk nære samspillet mellom ideell og offentlig

sektor i Norge omtales. Diakonhjemmet har spilt en viktig rolle i denne sammenheng ved å utdanne til helseyrker og samfunnstjeneste, samt drive sykehus og tilby omsorgstjenester, siden slutten av 1800-tallet. Diakonhjemmet setter pris på utvalgets arbeid og at de som del av sitt mandat har satt søkelys på skillet mellom kommersielle og ideelle innenfor kategorien private aktører i velferden.

Alle analyser av framtidige behov for velferdstjenester viser en sterk økning, og som følge av det, også behov for kompetanse, kapasitet og innovasjon i tjenestene. Den siste perspektivmeldingen som ble lagt fram, er bare ett av eksemplene. Perspektivmeldingen 2021 peker på to hovedutfordringer; oljeinntektene avtar, og eldrebølgen er rett rundt hjørnet. Eldrebølgen vil kreve at det arbeides på andre måter innenfor helse og omsorg, og både innovasjon og effektivisering blir viktig.

Tjenestene som ideelle aktører leverer vil det være økende etterspørsel etter. Samfunnet vil trenge alle ressurser og gode krefter for å dekke behovene i befolkningen og løse velferdsutfordringer i framtiden, de ideelle aktørene inkludert.

Diakonhjemmet ønsker derfor å rette oppmerksomheten mot behovet for å beholde en livskraftig ideell sektor, og som forutsetning for det, opprettholde andelen ideelle aktører innenfor velferdstjenestene. Dette mener Diakonhjemmet er en viktig strategi for å kunne dekke samfunnets behov for helse-, omsorgs- og velferdstjenester framover.

Virke har jobbet med et [«Veikart for ideell vekst»](#) som blir lansert i løpet av mars i år, som setter fokus på at de siste årenes ønsker om vekst i ideell og frivillig sektor, forutsetter både egen politikk og strategier. Hvor stor andel de ideelle aktørene utgjør, påvirkes av politikk, strategier og avgjørelser på mange nivåer, og krever politisk oppfølging og tilrettelegging. Bare det å opprettholde ideelles andel av dagens tjenestetilbud, vil kreve en bevisst og strategisk satsning, og må også ha i sikte at ideell sektor skal vokse i årene som kommer for at ideelles andel skal opprettholdes når behovene øker og sektoren vokser framover.

Fordeler ved bruk av ideelle aktører

I tillegg til at det er et *behov* for å ivareta ideelle aktører som tilbydere av velferdstjenester, er det en klar *egenverdi* og *merverdi* ved å gjøre det. Fordeler ved bruk av ideelle aktører blir påpekt av utvalget flere steder i deres rapport, og vi vil nedenfor fremheve disse gevinstene.

Lavere styringskostnader

Ideelle aktører er drevet av et sosialt formål for felleskapets beste og ikke av et overskudd- og profittmotiv. Dermed kan bruken av ideelle aktører generere mer tillit til at offentlige midler i større grad vil gå til produksjon av faktisk velferd, som videre vil kunne gi lavere styringskostnader hos offentlige myndigheter. Diakonhjemmet støtter i denne sammenheng utvalgets mindretall ved Bjerkan og Vislie som viser til følgende (gjengitt på side 28 i høringsnotatet):

[I]deelle aktørers sosiale mål og manglende mulighet til å ta overskudd ut av virksomheten, gir grunnlag for større grad av tillitsbasert styring. Dette innebærer at styringskostnadene er lavere ved bruk av ideelle aktører. Det kan derfor være grunn til å økt bruk av ideelle aktører fremfor kommersielle, særlig ved komplekse tjenester hvor det er vanskelig å fastsette, måle og kontrollere kvalitet.

Større tillit til ideelle aktører har blant annet bakgrunn i deres lange historie som bidragsyttere og aktører i velferdsstaten. Ideelle organisasjoner innenfor helse- og omsorgsfeltet har over 150 års historie i Norge og fortsetter å berøre hundretusenvis av

mennesker hvert år. Deres lange historie har bevist at de makter å levere på deres oppdrag og gir mer tilbake gjennom å være initiativtakere for utvikling av helse- og omsorgstjenester, blant annet gjennom satsing på innovasjon og forskning (dette skriver vi mer om nedenfor).

Samtidig mener Diakonhjemmet at det er uheldig at utvalgets flertall viser til at «det ikke foreligger tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag som sier noe sikkert om effekten av å favorisere ideelle i konkurranser om velferdstjenester» (gjengitt på side 28 i høringsnotatet).

Diakonhjemmet erkjenner at det dessverre – på tross av omfanget av tjenester innenfor helse og sosialtjenester som tilbys av ideelle – er mangel på systematiske empiriske studier på feltet. Diakonhjemmet har derfor i samarbeid med VID vitenskapelige høgskole og VIDs øvrige eiere initiert et program som har til hensikt å dokumentere og forske på ideelle virksomheters egenart, merverdi og samfunnsbetydning/impact.

Offentlig like arbeidsbetingelser

Ideelle virksomheter tilbyr ofte tilnærmet like arbeidsvilkår som det offentlige, herunder også pensjonsordninger. Mange har tariffordninger på plass som tilsvarer kommunale eller statlige lønns- og arbeidsbetingelser. Oppsummeringen fra kapittel 18 om lønns-, og arbeidsvilkår i utvalgets rapport viser til det faktumet at ideelle stort sett har lønn som ligger nærmere det offentliges og høyere enn kommersielle virksomheter. På denne måten er ideelle aktører et godt, tilsvarende alternativ som beriker og avlaster det offentlige tjenestetilbudet.

I 2017 var 8,5 prosent av sysselsettingen innenfor helse og sosialtjenester i Norge på velferdfeltet hos ideelle. Andelen var 14,2 prosent hos ikke-ideelle private leverandører, ifølge avsnitt 3.5.7 i rapporten som også viser til at sistnevnte har vokst, til dels betydelig sterkere, enn de ideelle det siste tiåret. I en tid hvor det er forventet en økning i helse- og omsorgssektoren, må det påses at de som skal stå i førstelinjen for å levere tjenestene, ivaretas. Dette har ideelle aktører som Diakonhjemmet fokus på gjennom å tilby sine ansatte offentlig like arbeidsbetingelser og pensjon, med ivaretagelse av arbeidstakerrepresentasjon og -medvirkning på arbeidsplassen.

Diakonhjemmet ser positivt på at regjeringen gjennom mandatet til utvalget vektlegger dette momentet og ønsker å få et bilde av om det er store forskjeller mellom ansatte i offentlig og privat sektor når det gjelder lønns- og arbeids- og pensjonsvilkårene. Ideelle aktører i privat sektor skiller seg ut i denne sammenheng ved å ligne aktører i offentlig sektor, noe som bør vektlegges av myndighetene ved valg av leverandører til offentlig finansierte velferdstjenester.

Satsing på innovasjon og forskning

Ideelle aktørers merverdi ligger blant annet i satsing på innovasjon, frivillighet og å utvikle tjenester til mennesker i sårbare situasjoner, inkludert de tjenestene som helse-, omsorgs- og sosialtjenester ikke har hatt tradisjon for å prioritere. Innovative løsninger er også avgjørende i tiden framover med en stadig aldrende befolkning og et snevert økonomisk handlingsrom, som Perspektivmeldingen 2021 peker på. Diakonhjemmet ønsker i denne sammenheng å fremheve utvalgets notater på side 95 i høringsnotatet:

De ideelle driver ofte småskala utprøvingstjenester som finansieres av organisasjonene selv, og kan ses på som små laboratoriefabrikker hvor de for egen regning tester ut hva som virker om hva som ikke virker. Dette nyter det offentlige godt av i neste omgang når det offentlige kan velge hvilke tjenester de eventuelt ønsker skal finansieres med offentlige midler.

Et område som ideelle aktører driver innenfor og investerer i, er velferdsinnovasjon, herunder tjenesteinnovasjon for å tilby enda bedre tjenester til pasienter og brukere. For eksempel er Diakonhjemmet sykehus i gang med å etablere konseptet Digital Poliklinikk, hvor pasientene

får et digitalt alternativ til fysisk oppmøte på poliklinikk, gjennom videokonsultasjoner og medisinsk avstandsoppfølging. Dette var et konsept som sykehuset hadde startet et [pilotprosjekt](#) på allerede i 2018, før koronapandemien slo til, og var finansiert av sykehusets eget fond for forskning, innovasjon og fagutvikling. Under første del av koronapandemien, hadde Diakonhjemmet sykehus [nest flest](#) videokonsultasjoner i Helse Sør-Øst og kunne slik tilby en reell mulighet for å følge opp pasienter som ikke kunne møte på sykehuset.

Diakonhjemmets virksomheter har velferdsteknologi som ett av satsningsområdene for utvikling av fremtidens omsorgstjeneste. Diakonhjemmet Omsorg satser på området blant annet gjennom samarbeid med andre aktører, for eksempel Hepro om et signal- og telefonisystem på Sagenehjemmet. I Diakonveien Omsorg+ tilbys velferdsteknologi som tilpasses individuelt for hver beboer. VID vitenskapelige høyskole både forsker på feltet og har det som en integrert del i flere utdanningstilbud og profesjonsutdanninger til helse-, omsorgs- og velferdssektoren.

Diakonhjemmet fokuserer på koblingen mot forskning og utdanning for utprøving av modeller for helhetlig omsorg og utvikling av morgendagens velferdstjenester. Diakonhjemmet sykehus er det sykehuset utenom universitetssykehusene som forsker mest i Norge, med en klar visjon om at all forskning skal være klinikknær og bidra til bedre behandling for pasientene. Sykehusets forskning på for eksempel revmatologi kommer ikke bare til nytte innenfor Norges grenser, men er også internasjonalt anerkjent.

Diakonhjemmet har siden sin etablering vært en pioner og vil fortsette å være en fremtidsrettet aktør som gjennom samarbeid mellom praksis og utdanning, forskning og innovasjon skaper morgendagens velferdstjenester. Gjennom den brede porteføljen representert i Diakonhjemmets ulike virksomheter, kan vi inkorporere helse, omsorg og utdanning og forskning i det vi leverer av tjenester lokalt, samtidig som vi bidrar til kunnskaps- og modellutvikling både nasjonalt og internasjonalt. Dette er en egenart ved ideelle aktører som Diakonhjemmet, og viser til en merverdi i tjenestene som tilbys av ideelle stiftelser og organisasjoner. Det er derfor særdeles viktig at det offentlige støtter opp under tilstedeværelsen til ideelle aktører for å opprettholde deres aktivitet som er til nytte for hele samfunnet.

Tilknytning til frivillighet

Utvalget påpeker også på side 95 i høringsnotatet at ideell sektor har en sterk tilknytning til frivilligheten. Samarbeid med frivillig sektor gir et samfunns- og brukerperspektiv inn i tjenesten, og er en god metode for å fange opp signaler om endringer og nye behov. Dette bidrar til målet hos ideelle aktører om å være lokalsamfunnsbaserte, nær brukere og nær der hvor tjenestene praktiseres. Frivillighet representerer ikke kun ressurser for tjenesteytingen, men har også en egenverdi for frivillige i form av å tilby tilhørighet og deltakelse i samfunnslivet. Videre har ideelle, verdibaserte og frivillige aktører gjerne en tillit i deler av befolkningen som av ulike grunner og erfaringer mangler tillit til statlige og offentlige instanser og myndigheter, og som på denne måten sikrer disse tilgang til tjenester og bidrar til demokratisk like muligheter til en mangfoldig befolkning. Det bidrar også langsiktig til å bygge tillit og demokrati.

Ved Diakonhjemmet sykehus er det mange frivillige som utgjør et viktig supplement til de oppgavene som profesjonelle ansatte utfører. Blant annet er det frivillige som kan følge pasienter hjem eller til annen institusjon etter utskrivning, og frivillige som kan komme og sitte ved sykehussengen til en døende pasient. Diakonhjemmet Omsorg har også strategiske avtaler med en rekke frivillige organisasjoner, med et bredt spenn i tema og målgrupper. For eksempel har Omsorg besøksvenner fra Røde Kors i sykehjemmene, samtidig som man prøver ut flere tiltak som supplerer tradisjonelle besøksvenner. På Ammerudlunden sykehjem er det igangsatt et treårig prosjekt med gruppeorientert aktivitet og samtaler sammen med Bydelsmødre og

Mental Helse. Sykehjem og omsorgsboliger tilbys som arenaer for lokalsamfunnsaktører som trenger møtesteder, en kafe for nærmiljøet, samarbeid med skoler og sommerjobber for ungdommer, og praksisplasser for lærlinger og studenter.

Diakonhjemmet er altså koblet til frivilligheten i stort. Ofte fører samhandling på et punkt til samhandling på det andre. Ett eksempel på det er at kontakt om rekruttering av fosterhjem har ført til et prosjektsamarbeid mellom Diakonhjemmet Omsorg og Muslimsk Dialognettverk med Mental Helse om en samtalejeneste for norske muslimer. Kontakten med frivillig sektor gir en mulighet til å samhandle med miljøer som har erfaring og innsikt som tjenestene trenger, og er berikende for alle parter. Ikke minst beriker det tilbudet som gis til brukerne. For eksempel kan beboere i Diakonveien Omsorg+ velge mellom senior arena med Mental Helse, trening med Friskis og Svettis, aktiviteter med ungdom sammen med Generasjon M, generasjonsmøter med barnehagene under Diakonhjemmet eller samlinger med Ris kirke.

Stemmen til sårbare grupper

Utvalget skriver videre på side 95 i høringsnotatet:

Nærings- og fiskeridepartementets høringsnotat peker også på at ideelle organisasjoner kan bidra til å gi stemme til grupperinger i samfunnet som ellers ikke ville blitt hørt eller som ville hatt vanskeligheter med å bli hørt.

Diakonhjemmet har fra sin etablering i 1890 vært en pionér innenfor utdanning og helse- og omsorgstjenester i Norge, nettopp ved å satse på sårbare grupper som ellers ville risikert å falle utenfor eksisterende samfunnstilbud. Et ferskt eksempel er et banebrytende pilotprosjekt om [høyere utdanning for personer med utviklingshemming](#) som igangsettes av VID vitenskapelige høyskole. VID har i samarbeid med Norsk Forbund for utviklingshemmede (NFU) og Oslo kommune fått innvilget støtte fra Stiftelsen Dam til et pilotprosjekt med et langsiktig mål om at prosjektet skal bidra i å etablere et tilbud om høyere utdanning til denne gruppen. I dag har personer med utviklingshemming ikke et reelt tilbud om høyere utdanning etter videregående skole.

Diakonhjemmet støtter i denne sammenhengen særmerknaden fra utvalgsmedlem Camilla Trud Nereid om at kvaliteten på velferdstjenester ikke kun bør måles økonomisk. Innholdet i velferden som tilbys bør også tillegges betydelig vekt. Diakonhjemmet kan for eksempel i mange tilfeller tilby synergier mellom våre ulike virksomhetsområder som beriker tjenestetilbudene som tilbys av våre virksomheter. Et eksempel er konseptet [«Grønn glede»](#), støttet gjennom tilskuddsmidler av Oslo kommune og Helsedirektoratet, som legger til rette for generasjonsmøter mellom sykehjemsbeboere og barnehagebarn som sammen dyrker grønnsaker i en kjøkkenhage på vår tomt på Steinerud. Diakonhjemmet har tro på at dette er et eksempel på et tiltak som skaper en merverdi i velferdstilbudet som tilbys ulike grupper.

Forutsetninger for å beholde ideelle aktører

Basert på at ideelle aktører kan skilte med en egenverdi og merverdi i velferdsstatens tjenestetilbud, bør det komme som en selvfølge at offentlige myndigheter i større grad ønsker å satse på og styrke ideelle aktørers tilstedeværelse og bidrag i velferdssamfunnet. Nedenfor skisserer vi noen forutsetninger for å få dette til.

Etablere registerordning for ideelle organisasjoner

Diakonhjemmet støtter utvalgets anbefaling (s. 516) hvor de ber departementet vurdere å opprette et nasjonalt register over ideelle virksomheter i Norge, etter modell av den ordningen som eksisterer for frivillige organisasjoner, hvor det fastsettes en nasjonal definisjon. Dette tror Diakonhjemmet vil bidra til å tydeliggjøre skillet mellom kommersielle og ideelle private

aktører i velferdsstaten, etablere en type «bransjestandard» for ideelle virksomheter og fremheve egenverdien og merverdien til disse type virksomheter.

Reserverte konkurranser

Diakonhjemmet støtter at det offentlige i større grad reserverer anbudskonkurranser for ideelle aktører. På denne måten kan man forhindre at kommersielle aktører får et økonomisk fortrinn foran ideelle aktører i åpne konkurranser som følge av at ideelle aktører tilbyr sine ansatte offentlig like arbeids- og pensjonsvilkår, som nevnt ovenfor.

Diakonhjemmet tror også at reserverte konkurranser vil bidra til at flere ideelle aktører deltar i offentlige anbudskonkurranser, og slik tilrettelegge for at ideelle aktører er sterke nok til over tid å kunne videreutvikle seg og sine tjenester. Det bør finnes et tilstrekkelig antall ideelle aktører som bør kunne konkurrere med hverandre. Det er i tillegg en egenverdi og en styrke å øke andel ideelle aktører for å bidra til at det finnes et mangfold i bredden av ideelle aktører; i deres størrelse og i deres innretning og profil. Robuste ideelle organisasjoner har mulighet til å samarbeide med ulike aktører som er med på å tenke mer helhetlige løsninger, på tvers av sektorer og tjenestenivåer. På denne måten vil muligheter for innovasjon og entreprenørskap innenfor velferdssektoren bli styrket.

Politisk vilje og oppfølging

Det kreves politisk vilje og oppfølging for å sikre ideell vekst og at et mangfold av robuste ideelle aktører skal vokse fram. Dette er en sentral forutsetning for å sikre tilstedeværelsen og styrking av ideelle virksomheter, som også blir fremhevet i «Veikart for ideell vekst» av Virke som ble nevnt innledningsvis. Politiske vedtak om ideell vekst må følges opp konkret og detaljert på alle nivåer i beslutningskjedene. Dette gjelder særlig innenfor spesialisthelsetjenestene der de fire regionale helseforetakene aktivt må følge opp oppdragsbrevens krav om strategier som legger til rette for en dobling av ideell sektors andel. Målet om dobling bør tidfestes og konkretiseres. Diakonhjemmet sykehus har over flere år uttrykt at de står til disposisjon og ønsker å gi flere helsetjenester til en større andel av Oslos befolkning i henhold til offentlige signaler, men dette har så langt ikke kommet i mål.

Et annet område som myndighetene har besluttet å øke andel ideelle aktører i og som det derfor er nødvendig med tettere oppfølging for å få dette realisert, er barnevernsområdet. Stortinget vedtok i 2018 et anmodningsvedtak om at om lag 40 % av institusjonsbarnevernet skal drives i ideell regi innen 2025. Her trengs det bedre tilrettelegging for å kunne nå opp til målet satt av Stortinget slik at ideelle aktører i større grad kan få ta del i å dekke behov innenfor barnevern.

Politisk vilje for å beholde andel ideelle aktører, vil også innebære å sørge for at det ikke innføres nye ordninger som er til ugunst for ideelle aktører. For eksempel, i høringsnotatets avsnitt 24.2.2.2, diskuteres justeringer i dagens tilskuddssystem til private barnehager. Diakonhjemmet støtter utvalgets flertall som anbefaler ikke en generell reduksjon av driftstilskuddene til private barnehager. Som det påpekes i høringsnotatet, vil en slik reduksjon av driftstilskudd kunne slå dårlig ut for enkeltbarnehager som de små og ideelle barnehagene, som igjen kan ha utilsiktede negative konsekvenser for barnehagetilbudet til norske barn.

Konklusjon

Diakonhjemmet anbefaler at offentlige myndigheter i større grad satser på og legger til rette for ideelle tilbydere av velferdstjenester. I tråd med «Veikart for ideell vekst» ønsker vi å argumentere for en politikk og strategier for ideell vekst. Et mål bør være å beholde en livskraftig ideell sektor i velferdssamfunnet for å sikre deres bidrag i å dekke samfunnets framtidige behov. Egenverdien og merverdien til ideelle aktører bør vektlegges, herunder at

det vil gi lavere styringskostander for det offentlige, at ideelle kan tilby offentlig like arbeidsbetingelser, være stemmen til sårbare grupper og at de satser på innovasjon, forskning og frivillighet. Diakonhjemmet har også i dette høringssvaret vist at det er viktig med tiltak for å beholde ideelle aktører, herunder anbefalinger som fremkommer i rapporten som å opprette en registerordning for ideelle organisasjoner og å reservere anbuds konkurranser for ideelle aktører. Det er viktig å legge til rette for en mangfoldig og solid ideell sektor gjennom konkrete tiltak. Diakonhjemmet har også fremhevet viktigheten av en tydelig politisk vilje og oppfølging for å sørge for gode muligheter for ideell sektor til å fortsette med å bidra i å svare ut samfunnets behov, i dag og for fremtiden.

Vennlig hilsen

Ingunn Moser
Administrerende direktør/forstander

Zeineb Alsabeehg
Spesialrådgiver
Telefon: +47 99 12 17 10
E-post: Zeineb.Alsabeehg@diakonhjemmet.no

Dokumentet er elektronisk godkjent.