SORTLAND KOMMUNE

Arkivsaknr.:	23/5649
Dok.nr:	23/12298
Arkiv:	
Saksbehandler:	Sture Jacobsen
Dato:	08.05.2023

Fritt Brukervalg Brukerstyrt Personlig Assistanse(BPA)

Utvalgssaksnr	Utvalg	Møtedato
026/23	Driftsutvalget	01.06.2023
056/23	Formannskapet	08.06.2023
	Kommunestyret	

KOMMUNEDIREKTØRENS INNSTILLING

1. Sortland kommune innfører ordning med fritt brukervalg for området Brukerstyrt Personlig Assistanse.
2. Dette organiseres gjennom inngåelse av konsesjonskontrakter med inntil 6 private firma eller ideelle organisasjoner.
3. Kommunen fortsetter å levere tjenesten Brukerstyrt Personlig Assistanse i egenregi til de som ønsker det
4. Det delegeres til kommunedirektøren å utforme konkurransegrunnlag for inngåelse av konsesjonskontrakter samt inngå kontrakter med aktuelle leverandører.

Formannskapet - 056/23

FS - behandling:

Votering:

Kommunedirektørens innstilling enstemmig vedtatt.

FS - vedtak:

1. Sortland kommune innfører ordning med fritt brukervalg for området Brukerstyrt Personlig Assistanse.
2. Dette organiseres gjennom inngåelse av konsesjonskontrakter med inntil 6 private firma eller ideelle organisasjoner.
3. Kommunen fortsetter å levere tjenesten Brukerstyrt Personlig Assistanse i egenregi til de som ønsker det
4. Det delegeres til kommunedirektøren å utforme konkurransegrunnlag for inngåelse av konsesjonskontrakter samt inngå kontrakter med aktuelle leverandører.

Driftsutvalget - 026/23

DRU - behandling:

Votering:

Kommunedirektørens innstilling enstemmig vedtatt.

DRU - vedtak:

1. Sortland kommune innfører ordning med fritt brukervalg for området Brukerstyrt Personlig Assistanse.
2. Dette organiseres gjennom inngåelse av konsesjonskontrakter med inntil 6 private firma eller ideelle organisasjoner.
3. Kommunen fortsetter å levere tjenesten Brukerstyrt Personlig Assistanse i egenregi til de som ønsker det
4. Det delegeres til kommunedirektøren å utforme konkurransegrunnlag for inngåelse av konsesjonskontrakter samt inngå kontrakter med aktuelle leverandører.

KORT BESKRIVELSE AV SAKEN

I henhold til Helse og omsorgstjenesteloven skal kommunen skal ha tilbud om brukerstyrt personlig assistanse. I Sortland er det mange innbyggere som har denne tjenesten i dag. Tilbudet gis både av kommunens egne ansatte og gjennom firma som påtar seg denne tjenesteleveransen. For mange av tjenestemottakerne er det svært viktig å ha en reell påvirkning på hvordan tjenesten skal leveres. For noen gir det en større grad av selvstyring om de også kan velge tjenesteleverandør. Sortland bruker private firma som leverandør av BPA - tjenester i dag. I forbindelse med KomRev Nords forvaltningsrevisjon av offentlige anskaffelser i kommunen påpekes det at ikke alle slike kontrakter er inngått i henhold til reglement. Det vil være svært krevende og ikke gjennomførbart om kommunen skal konkurranseutsette hvert enkelt oppdrag. Kommunedirektøren foreslår derfor at det opprettes en ordning med inngåelse av tjenestekonsesjon for et begrenset antall leverandører. Tjenestebrukerne kan da velge om de de ønske at kommunen skal gi tilbudet eller de kan velge mellom et gitt antall forhåndskvalifiserte tjenesteleverandører.

FAKTA I SAKEN

Brukerstyrt personlig assistanse er regulert gjennom Helse og Omsorgstjenesteloven § 3.8 og Pasient og brukerrettighetsloven §2-1 d:

I helse og omsorgstjenesteloven står det.

«Kommunen skal ha tilbud om personlig assistanse etter § 3-2 første ledd nr. 6 bokstav b, i form av praktisk bistand og opplæring, organisert som brukerstyrt personlig assistanse.»

§ 3.2 lyder: *Kommunens ansvar for helse- og omsorgstjenester*

For å oppfylle ansvaret etter § 3-1 skal kommunen blant annet tilby følgende:

6. andre helse- og omsorgstjenester, herunder: a)helsetjenester i hjemmet, b) personlig assistanse, herunder praktisk bistand og opplæring og støttekontakt og c) plass i institusjon, herunder sykehjem

I Pasient og brukerrettighetsloven står det:

Personer under 67 år med langvarig og stort behov for personlig assistanse etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 første ledd nr. 6 bokstav b har rett til å få slike tjenester organisert som

brukerstyrt personlig assistanse. Retten omfatter avlastningstiltak etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-6 første ledd nr. 2 for personer med foreldreansvar for hjemmeboende barn under 18 år med nedsatt funksjonsevne. Helsetjenester i avlastningstiltak omfattes ikke. Retten omfatter også personer over 67 år som før fylte 67 år har fått innvilget brukerstyrt personlig assistanse etter første punktum.

Rettigheten omfatter ikke tjenester som krever flere enn én tjenesteyter til stede eller nattjenester, med mindre brukeren kontinuerlig har behov for slike tjenester.

Med langvarig behov i første ledd menes behov ut over 2 år.

Med stort behov i første ledd menes et tjenestebehov på minst 32 timer per uke. Brukere med tjenestebehov på minst 25 timer per uke har likevel rett til å få tjenester organisert som brukerstyrt personlig assistanse, med mindre kommunen kan dokumentere at slik organisering vil medføre vesentlig økt kostnad for kommunen.

Den 1. januar 2015 trådte § 2-1 d i pasient- og brukerrettighetsloven om rett til brukerstyrt personlig assistanse i kraft.

BPA har vært en del av den offentlige velferdspolitikken siden ordningen ble tatt inn som et satsingsområde i "Regjeringens handlingsplan for funksjonshemmede 1994-1997". Målsettingen er at ordningen skal være et virkemiddel for å sikre funksjonshemmede likestilling og full deltakelse i samfunnet gjennom brukerstyring og selvbestemmelse, ved å ha kontroll over sin egen tilværelse, å ha forutsigbarhet i livet sitt, å kunne leve et selvstendig liv og ha valgmuligheter.

Sortland kommune har brukt Brukerstyrt Personalig Assistanse(BPA) for å gi omsorgstilbud til mennesker med funksjonshemming siden 90 – tallet. Det har vært forskjellig omfang av ordningene – fra noen timer i uka til 24/7 -365. Sortland kommune har også variert på om tjenestene har vært gitt av egne ansatte eller om de har vært gitt av firma som har spesialisert seg på nettopp denne typen tjenester.

I tilfeller der kommunen har kjøpt tjenester fra firma/organisasjoner har det både vært gjort med forutgående anbudskonkurranse og uten slik konkurranse. De første årene var Uloba mest brukt. Uloba er en organisasjon som eies og drives av funksjonshemmede selv. Uloba var sentral i utviklingen av BPA – konseptet og deres engasjement strekker seg tilbake til 1991. Etter hvert har det vokst fram mange forskjellige firma på området. De fleste av disse har tilhold i Sør – Norge, men stadig flere ønsker å gi tilbud også i Nord Norge.

I utgangspunktet er en anskaffelse av BPA – leverandør en vanlig anskaffelse som krever at kommunen forholder seg til anskaffelsesregler slik det er ved alle andre anskaffelser. Det er svært omfattende og arbeidskrevende å gjøre slike anskaffelser fordi det er mange forhold som skal vurderes, det er ofte mange tilbydere og de leverer et svært omfattende materiale som krever gjennomgang før avgjørelse fattes. Kommunen er ikke bemannet for å handtere BPA – ordningen på denne måten. Det er derfor nødvendig å finne andre måter å handtere disse sakene på.

I rapport fra Forvaltningsrevisjon – offentlige anskaffelser behandlet i kommunestyret 4.mai 23 står det følgende i konklusjonen:

«For anskaffelse av BPA-tjenester fra ULOBA AS har kommunen ikke oppfylt revisjonskriteriet om å gjennomføre konkurranse i henhold til regelverket. Kommunen har ikke oppfylt revisjonskriteriet om å føre anskaffelsesprotokoll i henhold til regelverket, samt å sikre at vurderinger og dokumentasjon som har betydning for gjennomføring av anskaffelsen er skriftlig». For nærmere informasjon om dette vises det til rapportens hoveddel.

Flere kommuner har gått over til en ordning med tjenestekonsesjon. Det vil si at kommunen lyser ut en ordning der aktuelle leverandører kan «melde seg» som leverandør på de premisser som kommunen legger til grunn.

Tjenestekonsesjon er den vanligste kontraktstype for private BPA-leverandørordninger. Tjenestekonsesjon innebærer at leverandøren selv tar ansvaret og den økonomiske risikoen for å bli valgt som tjenesteleverandør av den enkelte BPA-bruker. Kommunen har et overordnet ansvar for å følge opp private leverandører av helse- og omsorgstjenester, for å sørge for at tjenestene har tilfredsstillende kvalitet, innhold og forsvarlighet. Kommunen må gjennom skriftlige avtaler sikre seg at private leverandører overholder de til enhver tid gjeldende regler. Kommunen må derfor sikre at leverandørene er forpliktet til å gi tilstrekkelig informasjon om driften i BPA-ordningene slik at kommunen får innsyn i kvaliteten i tjenesten til leverandører, at de overholder lønns- og arbeidsvilkår, krav til rapportering, dokumentasjon mv.

Kontraktslengde En tjenestekonsesjon kan enten være løpende uten sluttdato, eller opphøre etter en avtalt lengde, eventuelt med en opsjon på forlengelse. En løpende kontrakt må inneholde en oppsigelse, og det bør være nye utlysninger av konsesjonskontrakter etter en viss tid, f.eks 2 – 4 år. Private leverandører som skal yter helse- og omsorgstjenester må ha gode systemer for tjenesteleveransen. BPA-ordninger krever at leverandørene har en stabil og forutsigbar tjeneste, og det vil være til fordel for brukerne med en langvarig kontrakt mellom kommunen og leverandørene.

Siden prisen vil være fast, må tildeling av kontrakter skje på grunnlag av kvalitet mm. Det er kommunen som bestemmer hvilke kriterier som skal ligge til grunn for vurdering av kvaliteten.

Antall leverandører: Noen kommuner setter ingen tak på hvor mange de vil benytte seg av som leverandører. Andre kommunen setter et tak på antall leverandører. Kommunedirektøren anbefaler at Sortland kommune begrenser inngåelse av kontrakt til f.eks 6 leverandører. Dette gir en noe bedre oversikt og mulighet til å følge med på om leveransen er innafor avtalt kvalitet og omfang.

Kriterier for valg av leverandører:

Leverandører som skal godkjennes for å levere denne typen tjenester må kvalifisere seg gjennom en åpen anbudskonkurranse der de må akseptere kommunens krav til f.eks pris, egenorganisering, administrativ orden, system for melding til barnevern og behov for verge, livssynsnøytralitet, tarifftilhørighet, kompetanse, bemanning og dokumentasjon, journalplikt, politiattest, samhandling, kvalitetssystem, avvikssystem og system for brukermedvirkning. Dette er noen av de mest sentrale krav og det vil være naturlig at dette suppleres med noen flere krav. Det finnes mange eksempler på kravspesifikasjoner som andre kommuner har brukt – f.eks i innkjøpsprogrammet Mercell.

Når kommunen har behandlet anbudskonkurransen og antatt så mange leverandører som det på forhånd er bestemt lages det en oversikt over leverandørene. Det lages også en objektiv beskrivelse av leverandørene og hva brukene kan forvente ut fra kontraktsgrunnlaget med kommunen. Da kan brukerne selv bestemme om de vil velge en privat leverandør eller om de vil at kommunen skal gi BPA – tilbudet. Om de velger en privat leverandør så kan de fritt velge blant leverandørene som har kontrakt med kommunen. En slik ordning vil kunne defineres som fritt brukervalg på området Brukerstyrt Personlig Assistanse.

VURDERING

Kommunedirektøren anser en ordning med tjenestekonsesjon på området BPA for å være en effektiv og ryddig måte å forholde seg til private levererandører av BPA - tjenester på. Det er ikke et aktuelt valg å ikke gjøre noe med måten dette fungerer på i dag.

Private levererandører har ofte spesialisert seg på denne typen tjenesteleveranse og er gjerne svært profesjonelle. De er flinke til å få tjenestebrukeren (gjerne kalt vedtakseieren) til å være en god arbeidsleder. Det er krevende å både motta tjenester fra assisterer i en ordning og samtidig være en arbeidsleder som har respekt for arbeidslivets spilleregler samt det rent menneskelige i relasjonen til assistentene. Kommunen kan også klare disse oppgavene, men kommunen har mange flere roller. Kommunen er myndighetsutøver i form av at å fatte vedtak om tjenestene, kommunen skal selv motta klager og kommunen administrer gjerne øvrige tjenester som ordningen skal samarbeide med. Dette gir noen ganger grobunn for konflikt.

Personalmessige vurderinger
En overgang til tjenestekonsesjon vil i utgangspunktet ikke få konsekvenser for kommunens ansatte. Altså regner ikke kommunedirektøren med at en slik omlegging vil føre til konkrete endringer for personer som er ansatt i kommunen i dag. Skulle det likevel skje vil kommunens ansatte bli ivaretatt på en forsvarlig måte. De ordningene som kommunen i dag driver selv vil mest sannsynlig ikke bli overført til private. De ordningen som i dag er privat drevet vil måtte tilpasse seg kommunens premisser i utlysning av tjenestekonsesjon.

Kommunen vil i konsesjonsgrunnlaget forutsette at alt av lover, tariffer og andre bestemmelser på området blir fulgt.

Økonomiske vurderinger
Overgang til tjenestekonsesjon vil ikke få store økonomiske konsekvenser for kommunen. Mest sannsynlig ligger prisen hos dagens leverandører omtrent på det samme nivået som etter en overgang til tjenestekonsesjon. Om det skulle bli en liten justering vil den ikke være negativ for kommunen.

Folkehelse vurderinger
Ikke særlig relevant for saken, men for noen vil det å kunne utøve en fullstendig valgfrihet når det gjelder tjenesteleverandør kunne har innvirkning på trivsel og folkehelse

Miljø-/naturforhold og klimagasskonsekvenser vurderinger
Ikke relevant

KONKLUSJON
Kommunedirektøren anbefaler at kommunestyret vedtar innføring av tjenestekonsesjon på området BPR og delegerer til administrasjonen å utforme konkurransegrunnlag samt inngå konsesjonsavtaler med inntil 6 leverandører.