



Eigersund kommune – Saksframlegg politisk sak

Dato: 04.12.2023
Journalpostløpenr.:2023034603

Avdeling: Helse og omsorg
Enhet: Stab helse og omsorg
Saksbehandler: Gunn Helen Ege
Stilling: Rådgiver

Fritt brukervalg i brukerstyrt personlig assistent ordningen (BPA) i Eigersund kommune

Sammendrag:

Kommunedirektøren foreslår at Eigersund kommune innfører fritt brukervalg i ordningen brukerstyrt personlig assistent – heretter forkortet med BPA. Dette gjøres ved at Eigersund kommune innbyr til konkurranse for tjenstekonsesjon i levering av helse- og omsorgstjenesten BPA.

Formålet med konsesjonsordningen er å legge til rette for at brukere av BPA skal få reell valgmulighet i henhold til hvilke leverandører de ønsker skal utføre tjenestene, altså fritt brukervalg. Samtidig skal ordningen bidra til at brukerne får den hjelpen de har krav på etter helse- og omsorgstjenesteloven og etter pasient- og brukerrettighetsloven.

I henhold til helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1 står kommunene stå fritt til yte tjenester selv, eller de kan inngå avtaler om tjenesteyting med andre offentlige eller private tjenesteytere. Kommunen avgjør i utgangspunktet den overordnede organiseringen av sitt eget tilbud av tjenesten BPA. Samtidig er det innen BPA forutsatt at det skal være en rett til brukermedvirkning også når det gjelder hvem som skal være tjenesteyter, og det derfor mer vanlig at det inngås avtaler med private tjenesteytere her enn ved andre hjemmebaserte helse- og omsorgstjenester.

Fritt brukervalg ved tjenstekonsesjon innføres ved at Eigersund kommune gjennom regler for offentlig anskaffelse inngår kontrakt om tjenstekonsesjon med et begrenset antall leverandører. Det er kun leverandører som tildeles tjenstekonsesjon som vil kunne levere tjenester til de brukere som velger vedkommende leverandør gjennom fritt brukervalg.

Bruk av private leverandører i tjenesteyting, innskrenker ikke kommunens ansvar for at den som har et tjenestebehov skal få en forsvarlig tjeneste. Dette gjelder både ved tildeling av tjeneste og underveis når tjenesten gis.

Kommunedirektørens forslag til vedtak:

1. Eigersund kommune innfører fritt brukervalg i brukerstyrt personlig assistent (BPA) ordningen.
2. Kommunedirektøren får mandat til å innhente tilbud fra private leverandører, og inngår avtale om tjenstekonsesjon med inntil 3 leverandører.

Saksgang:

Saken fremmes for Ungdomsråd, Råd personer med funksjonsnedsettelse (RPF), Eldrerådet, Levekårsutvalget, Formannskapet og Kommunestyret.

Alternativt forslag til vedtak 1:

Eigersund kommune innfører fritt brukervalg i brukerstyrt personlig assistent (BPA) ordningen.

Kommunedirektøren får mandat til å innhente tilbud fra private leverandører, og inngår avtale om tjenestekonsekvens med x- antall leverandører.

Alternativt forslag til vedtak 2:

Eigersund kommune innfører ikke fritt brukervalg i brukerstyrt personlig assistent (BPA) ordningen.

Eventuell tidligere politisk behandling:**Andre opplysninger / fakta i saken:****Beskrivelse av BPA:**

BPA er en alternativ måte å organisere tildelte helse- og omsorgstjenester på i form av praktisk og personlig bistand for innbyggere med store og langvarige tjenestebehov. BPA er et viktig bidrag til likeverd, likestilling og samfunnsdeltakelse for innbyggere med stort bistandsbehov, og tjenesten inkluderer bistand i dagliglivet, både i og utenfor hjemmet.

Brukerstyring er en sentral del av ordningen, der bruker av ordningen har rollen som arbeidsleder og påtar seg ansvaret for organisering og innhold av tjenesten, ut fra egne behov. Er bruker av tjenesten mindreårig, er vanligvis en av foreldrene arbeidsleder for ordningen.

I 2015 ble BPA rettighetsfestet for innbyggere som oppfyller bestemte vilkår, med begrunnelse om å sikre mennesker med stort behov for praktisk bistand en større mulighet til å ta ansvar for eget liv og egen velferd. Dette innebærer at BPA er lovfestet som rettighet på lik linje med andre helse- og omsorgstjenester, -også som avlastningstiltak for hjemmeboende barn under 18 år. For å ha rett til BPA må innbygger ha et bistandsbehov på minimum 25 timer per uke. Rettighetsfestingen var en del av regjeringsarbeid med å følge opp intensjonen i FN-konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne. [Rundskriv: Rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse \(regjeringen.no\)](http://Rundskriv:Rettighetsfesting_av_brukerstyrt_personlig_assistanse(regjeringen.no)).

Innbyggere med store hjelpebehov kan velge å få sine tjenester organisert inn i en BPA-ordning, og kan da i stor grad bestemme hvem som skal utføre tjenestene, innenfor gitte rammer og kriterier. Det er ingen krav om kompetansen til ansatte som skal jobbe i BPA ordninger, fordi BPA i hovedsak er tildelt på bakgrunn av tjenester som praktisk og personlig bistand.

Et regjeringsutnevnt utvalg arbeidet i 2021 frem forslag til forbedringer i ordningen BPA gjennom [NOU 2021: 11 Selvstyrt er velstyrt \(regjeringen.no\)](#). Utvalget anbefalte at alle innbyggere med et BPA-vedtak bør ha rett til å velge mellom kommunal og privat leverandør, med begrunnelse at BPA skal være et reelt likestillingsverktøy, og det vil gi brukerne av tjenesten en reell valgmulighet til å velge hvem som skal gi tjenesten og hvordan den skal gis. På tidspunktet NOU `en ble lagt frem i 2021, praktiserte allerede 60% av landets kommuner fritt brukervalg ved at BPA som tjeneste ble anskaffet gjennom tjenestekonsesjon eller anbud.

Fritt brukervalg ved tjenestekonsesjon:

Fritt brukervalg innen BPA vil si at det er brukeren av tjenesten selv som velger tjenesteyter. Kommunen har fortsatt ansvar for tjenesten, og kommunen vil i de fleste tilfeller være en av de tjenesteyterne brukeren kan velge.

Formålet med tjenestekonsesjonsordning er å legge til rette for at brukere av BPA skal få en reell valgmulighet i henhold til hvilke leverandører de ønsker skal utføre tjenestene (fritt brukervalg). Samtidig skal ordningen bidra til å sikre at brukerne får den hjelpen de har krav på etter helse- og omsorgstjenesteloven og etter pasient- og brukerrettighetsloven. Ordningen med fritt brukervalg vil legge til rette for å sidestille kommunens egen tjenesteproduksjon og de leverandører som kommunen inngår kontrakt med.

Organisering av BPA:

I dag tilbyr Eigersund kommune BPA kun gjennom kommunal tjenesteyter. Organisering og ansvar for de ulike BPA-ordningene i kommunen skjer ved den avdeling hvor innbygger har mest naturlig tilhørighet. Eksempelvis miljøtjenesten, bo- og servicesenter eller hjemmesykepleien. BPA er en krevende tjeneste å administrere og organisere, og kommunen har selv arbeidsgiveransvaret for assistentene som ansattes i BPA-ordningene. Det kan være vanskelig å finne tydelige skiller mellom ansvarsområdene for arbeidsleder og arbeidsgiver, ordningen krever betydelig ressurser i administrering og det er utfordringer med bemanning, sykemeldingsoppfølging og vikarer. I en BPA-ordning er det mer sårbart med fravær og rekruttering, fordi det ofte er små stillingsbrøker og få ansatte.

Det er forvaltningsenheten i Eigersund kommune som saksbehandler og tildeler helse- og omsorgstjenester, herunder BPA, og dette skjer gjennom enkeltvedtak. BPA reguleres av helse- og omsorgstjenesteloven § 3-8 jf. § 3-2 første ledd nr. 6 b, og med korresponderende rettigheter i pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 d. I tilfeller hvor det i tillegg utøves helsehjelp, gjelder også Helsepersonelloven og øvrige bestemmelser i helse- og omsorgstjenesteloven.

Eigersund kommune har vært i kontakt med flere nærliggende kommuner, og de fleste kommunene har innført fritt brukervalg til innbyggere som har vedtak om BPA-ordning (se egen tabell under). Erfaringene rundt administrering og organisering av kommunale BPA-ordningene samsvarer med Eigersund kommune sine erfaringer. Tilbakemeldingene fra kommunene som har fritt brukervalg er at nye brukere av ordningen i hovedsak velger private leverandører, mens de som allerede hadde kommunal ordning har valgt å beholde dette. Tilbakemeldingene er at innbyggerne er fornøyde med begge ordningene.

De nærliggende kommunene har lagt ansvaret for å følge opp de private leverandørene til forvaltningsenhet/ tjeneste- og samordningskontoret. Kommunene har organisert de kommunale BPA- ordningene ulikt. Felles for alle kommuner er at ansvaret for ordningene er tillagt en avdelingsleder, men i ulike virksomheter. Hvordan ansvaret fordeles i Eigersund kommune ønsker en å se nærmere på i forbindelse med at en også ser på organiseringen av hjemmetjeneste- og institusjonene.

Samtlige kommuner anbefaler å inngå avtale med begrenset antall leverandører. Flere kommuner har mulighet for valg mellom tre leverandører. Færre leverandører gir bedre mulighet for å kunne etablere gode rutiner for avtaler og samarbeidsmøter, som sikrer en god og effektiv drift. Kun en kommune oppgir ikke å ha begrensning på antall leverandører. Denne kommunen beskriver utfordringer knyttet til internkontroll og oppfølging.

Flere av kommunene tilbakemelder at kommunen bruker mindre ressurser på organisering og administrering av BPA ved fritt brukervalg, og de private leverandørene innehar rutiner og kompetanse som gir god kvalitet i tjenestetilbudet. Det meldes ikke om større utfordringer ved rekruttering av ansatte, men noen kommuner erfarer at private leverandører i større grad lykkes med rekruttering og bemanning enn hva kommunen selv klarer. Dette vurderes å ha sammenheng med at privat leverandør har arbeidsgiveransvaret for assistentene og kan tilby større fleksibilitet i form av flere tilsvarende tjenester og oppdrag.

Kommune	Fritt brukervalg	Kun kommunalt
Flekkefjord	X	
Hå		X
Time	X	
Gjesdal	X	
Randaberg	X	
Sola	X	
Sandnes	X	

I denne saken få foreslås følgende fremgangsmåte:

En tjenstekonsesjonsordning er en forvaltningsmessig tildeling der oppdragsgiver stiller vilkår for å godkjenne leverandører. Vilårene må oppfylles gjennom hele avtaleperioden, og leverandører som er innvilget konsesjon er ikke garantert oppdrag i avtaleperioden, ettersom dette er avhengig av brukernes valg av BPA- leverandør i hvert enkelt tilfelle. Avtale om konsesjon skjer etter anbud og regelverk for offentlig anskaffelser.

Ordnningen fungerer ved at leverandører som tildeles tjenstekonsesjon gis rett til å tilby BPA. Kommunedirektøren foreslår at følgende:

- Kun de leverandørene som tildeles konsesjon, vil kunne levere tjenester til brukere i Eigersund kommune.
- En leverandør som har fått innvilget konsesjon vil kunne levere tjenester til de brukere som velger vedkommende leverandør gjennom brukervalg.
- Det foreligger ingen kjøpsplikt for Eigersund kommune.

Det kan være en utfordring når en setter tjenesten ut til private leverandører, at kommunen mister den daglige styringen og kontrollen på tjenesten. Eigersund kommune vil fortsatt ha ansvaret for at tjenesten blir gitt forsvarlig og i tråd med enkeltvedtak. Det krever at kommunen har gode systemer for oppfølging og samarbeid med de private leverandørene. Det gjøres gjennom skriftlig avtale, som

blant annet regulerer krav til tjenestekvalitet og forsvarlighet, krav til opplæring av arbeidsleder (og eventuell med- arbeidsleder) og assistenter og krav til rapportering, dokumentasjon og internkontroll.

Kommunedirektørens vurderinger:

Det er kommunedirektørens vurdering at BPA er en viktig tjeneste i arbeidet for likestilling og økt samfunnsdeltakelse hos personer med funksjonsnedsettelse, og som har rett til tjenesten. Tjenesten er brukerstyrt, og det er i tråd med nasjonale anbefalinger å legge til rette for fritt brukervalg.

Kommunedirektøren anbefaler at Eigersund kommune innfører fritt brukervalg i tjenesten BPA, slik våre nærliggende kommuner i hovedsak har gjort. Innføring av brukervalg vil gi innbyggerne som har sammensatte og langvarige tjenestebehov en valgmulighet, som kan ha stor betydning for deres hverdag.

Kommunedirektøren ønsker å inngå avtaler med et begrenset antall private leverandører for BPA. Dette er etter råd fra nærliggende kommuner, som har erfart at få avtaler og systematiske oppfølgingsmøter er en suksessfaktor for å lykkes med fritt brukervalg i BPA ordninger. Kommunen vil fortsatt ha styringen med saksbehandling av vedtak, videre vil en også følge opp de private leverandørene gjennom avtaler og samarbeidsmøter.

Økonomiske konsekvenser:

Kommunedirektørene foreslår en modell hvor pris for tjenesten er per. time faktisk utført assistanse. Prisen vil være lik for alle kontraktene om BPA, som blir inngått i tjenestekonsesjonsordningen.

- Kontraktene reguleres i samsvar med prisstigning som fremkommer i anbudet.
- Pris for tjenesten vil komme frem av anbudet (i 2023 har prisen vært mellom kr. 440 – kr. 480 kr. per time).
- Timeprisen dekker lønn og fellesutgifter for assistenter, arbeidsleders driftsutgifter og oppdragstakers administrasjon.
- Timeprisen skal inkludere alle direkte og indirekte kostnader for leverandør og dermed også alle tilleggskostnader som helge- og helligdagstillegg.
- Arbeidstiden gjelder fra oppmøte på avtalt arbeidssted.

I dag har 4-5 innbyggere i Eigersund kommunale BPA- ordninger. Tildeling av tjenestene vil ved eventuell endring i organisering følge samme kriterier som er gjeldende i dag. Dette innebærer at BPA tildeles som tjeneste ut fra enkeltvedtak, og det er først ved innvilget vedtak at innbygger kan benytte seg av fritt brukervalg (valg av leverandør).

Det er vanskelig å beregne konkret merkostnad i forhold til dagens organisering. I tillegg til lønn til assistenter, så har Eigersund kommune i dag arbeidsgiveransvar for alle ansatte i BPA-ordningene med både rekruttering og oppfølging. I tillegg til administrering og organisering av ordningene.

Ved fritt brukervalg er andre kommuners erfaring at innbyggere velger både kommunal- og privat leverandør, men at hovedvekten av nye BPA-ordninger velger privat leverandør.

<i>Driftsmessige forhold</i>	<i>Inneværende år</i>	<i>Neste år</i>	<i>År 3</i>
Sum			

<i>Investeringsmessige forhold</i>	<i>Inneværende år</i>	<i>Neste år</i>	<i>År 3</i>
Sum			

Hvordan bidrar denne saken til å realisere vedtatte mål i kommuneplanen:

Mål: Sammen om det gode liv

Vi vil: Skape opplevelser og mestring i fellesskapet.

Vi skal: Fremme en kultur for åpenhet, inkludering og likeverd.

Bidra til hverdagsmestring for alle.

Næringsfaglige vurderinger (kommuneplanens mål om økt verdiskapning og flere arbeidsplasser):

Ikke aktuelt.

Klima- og miljøkonsekvenser:

Ikke aktuelt.

Folkehelse:

Det er i tråd med nasjonale mål at innbyggere skal ha valgmuligheter, og medbestemmelse og brukerinvolvering er vesentlig for at den enkelte skal få tjenester tilpasset sine behov. Mennesker med funksjonsvariasjoner skal være inkludert og kunne delta i samfunnet gjennom hele livsløpet. De skal ha selvbestemmelse og innflytelse i daglige aktiviteter og tilbud slik at de kan ta ansvar for eget liv, jf. [\(Regjeringens handlingsplan for likestilling av personer med funksjonsnedsettelse 2020-2025\)](#).

BPA er en tjeneste som omtales som «likestillingsverktøy». Tjenester og tilbud som fremmer deltakelse og inkludering, vil bidra til økt livskvalitet og mestring, samt redusere risikoen for ensomhet, passivitet og utenforskap.

Universell utforming:

BPA er et verktøy som kan sees i sammenheng med deltakelse i samfunnet og universell utforming, fordi tjenesten bidrar til økt selvbestemmelse, frihet og aktiv deltakelse på samfunnets arenaer for brukerne. Samtidig som samfunns- og arealplanlegging er et viktig virkemiddel for å oppnå universell utforming, så forstås BPA som en tjeneste som styrker personens forutsetninger for å delta i samfunnet på lik linje med andre.

Dokumenter vedlagt utsendelsen:

Dokumenter unntatt offentlighet vedlagt utsendelsen (Sendes kun til møtende medlemmer):

Dokumenter – i saken: