



Saksfremlegg

Sakens gang

Saksnummer	Møtedato	Utvalg
2/2026	23.02.2026	Råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne

Konsesjonsutlysning BPA ordningen

Kommunedirektørens innstilling

Rådet for mennesker med nedsatt funksjonsevne tar saken til orientering. Rådet understreker betydningen av at hensynet til brukernes behov og kvalitet i tjenestene vektlegges i vurderingen av tilbydere. Videre ber Rådet om at følgende innspill som fremkom i møtet tas med i den videre behandlingen av saken:

Sammendrag

Hustadvika kommune inngikk i juni 2022 avtale med totalt fem leverandører av brukerstyrt personlig assistent (BPA). Avtalene hadde en varighet på tre år, med opsjon på forlengelse 1 + 1 år. I juni 2025 valgte kommunen å benytte opsjonen og forlenge avtalene med ett år. Samtlige leverandører ble tilskrevet om at kommunen, i samarbeid med innkjøpssamarbeidet, ville starte arbeid med ny anskaffelse av BPA. Dette er i tråd med regelverket for offentlige anskaffelser, og noe kommunen uansett må gjennomføre innen utløpet av gjeldende avtaleperiode, senest medio 2027.

Det har blitt etterlyst brukermedvirkning, og en har i samarbeid med Kristiansund kommune valgt å invitere begge rådene til felles møte i Kristiansund.

Saksopplysninger

Hustadvika kommune vedtok i sak 22/2020 et **prinsippvedtak om friere brukervalg**. Følgende ble vedtatt:

Hustadvika kommune skal legge til rette for friere brukervalg for praktisk hjelp i hjemmet og utvalget ber kommunedirektøren innhente tilbud og vurdere inngåelse av avtale med privat aktør i henhold til gjeldende

innkjøpsreglement, og under forutsetning av at avtalen er økonomisk bærekraftig og fordelaktig for den totale driften i kommunen.

Hustadvika kommune inngikk i juni 2022 avtale med totalt fem leverandører av BPA. Åtte leverandører fikk ikke tildelt oppdraget. Dette viser at det er flere aktører i markedet, og at kommunen gjennom anskaffelsen valgte et begrenset antall leverandører som oppfylte kommunens krav til kvalitet og leveranseevne.

Avtalene hadde en varighet på tre år, med opsjon på forlengelse 1 + 1 år. I juni 2025 valgte kommunen å benytte opsjonen og forlenge avtalene med ett år. Samtlige leverandører ble tilskrevet om at kommunen, i samarbeid med innkjøpssamarbeidet, ville starte arbeid med ny anskaffelse av BPA. Dette er i tråd med regelverket for offentlige anskaffelser, noe kommunen uansett må gjennomføre innen utløpet av gjeldende avtaleperiode, senest medio 2027. Det er pr februar 2026 12 personer som har BPA med privat leverandør. Erfaringsmessig har det vist seg at det i hovedsak har vært benyttet to leverandører de fleste årene, med unntak av en periode hvor en tredje leverandør også ble valgt.

Vi kan ikke tilby BPA tjenester uten avtaler, og innkjøpssamarbeidet har på bakgrunn av dette sendt ut anbudsdokumentene, og i dokumentene ønsker man å inngå avtale med tre leverandører. Anskaffelsen er dermed en planlagt og nødvendig prosess, og **ikke et uttrykk for endring** i kommunens grunnleggende holdning til BPA som tjeneste. Kommunen er også opptatt av at BPA-ordningen skal bidra til økt selvstendighet, likestilling og samfunnsdeltakelse for tjenestemottakerne, i tråd med prinsippene i FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD).

Det kan også nevnes at den nye konsesjonen for BPA er utarbeidet **innenfor gjeldende lov- og regelverk**, herunder helse- og omsorgstjenesteloven, pasient- og brukerrettighetsloven og forskrift om brukerstyrt personlig assistanse. Konsesjonsmodellen er valgt for å sikre forsvarlig tjenesteyting, forutsigbarhet for brukere og leverandører, samt nødvendig styring og kontroll med kommunens ansvar som tjenesteyter. I tillegg har innkjøpssamarbeidet brukt «**Tjenestespesifikk veileder om anskaffelse av helse – og sosialtjenester**» i arbeidet.

Når det gjelder konkurransegrunnlaget, har administrasjonen lagt til grunn erfaringer fra eksisterende BPA-ordning, **samt vurderinger knyttet til kvalitet, økonomi og kommunens overordnede ansvar for helse- og omsorgstjenestene**. Konsekvenser for brukere, kvalitet og kommunens handlingsrom er vurdert i denne sammenheng.

Det presiseres at saken gjelder konsesjonsavtalen og **organiseringen av leverandørstruktur på systemnivå**, og ikke utforming, omfang eller endring av tjenestens innhold. Utformingen av BPA-tjenesten skjer innenfor rammene av ordningen med fritt brukervalg. **Eventuelle endringer i tjenestens innhold eller omfang fastsettes gjennom enkeltvedtak**, basert på en konkret og individuell behovsvurdering foretatt av kommunen, jf. gjeldende regelverk.

Vedlagt i saken følger saksutredningen fra Kristiansund kommune. I Hustadvika kommune ble det stilt fire spørsmål fra representantene Sigrid Gjendem Fjørtoft

(Hustadvika Høyre) og Tone Kristiansen Rånes (Hustadvika Arbeiderparti). Spørsmålene med svar er lagt ved som vedlegg.

I spørrehalvtimen ble kommunedirektøren anmodet om at Hustadvika utsetter fristen i konkurransen med 14 dager og at spørsmål som ble bedt utgreid hos vår samarbeidskommune Kristiansund blir svart ut. I tillegg uttrykte ordfører at rådet for mennesker med nedsatt funksjonsevne vil behandle tematikken på førstkomende møte og før fristforlengelsen utløper.

Spørsmålene fra bystyret er om følger:

1. Om konsesjonen ivaretar statlige føringer for BPA som rettighets- og likestillingsordning, herunder krav til reell brukerstyring og brukervedvirkning.
2. Om kompensasjonsmodellen for kompetanse er i samsvar med faktisk behov i BPA-ordninger, inkludert bruk av høyskoleutdannet personell.
3. Om vektlegging av pris og administrasjonsandel kan medføre risiko for svekkede lønns- og arbeidsvilkår, HMS, opplæring og kvalitet i tjenesten.
4. Om avgrensningen i antall leverandører gir tilstrekkelig reelt brukervalg for BPA-brukere.

Ellers vises det til saksutredningen fra Kristiansund.

Vurdering

Ordføreren i Hustadvika kommune ga et utfyllende svar på spørsmålene under spørrehalvtimen i kommunestyret. Kommunedirektøren supplerte med ytterligere svar etter at spørsmålsstiller fremmet flere oppfølgingsspørsmål.

I arbeidet med saken har kommunedirektøren hatt tett samarbeid med Kristiansund kommune. Som del av dette samarbeidet er det også sett hen til svarene som ble gitt på tilsvarende spørsmål i bystyret i Kristiansund, og som ordføreren i Hustadvika ønsket skulle gjøres tilgjengelig også for rådet i Hustadvika.

Det kan også nevnes at ingen av de berørte kommunene, Kristiansund og Hustadvika, har gått opp klare retningslinjer for medvirkning i konsesjonsutlysninger. Det er et forbedringsarbeid som kommunedirektøren vil ta initiativ til i løpet av våren 2026. Kommunedirektøren har allikevel gjort søk hos andre kommuner for å undersøke hvordan dette løses. Saltdal kommune har valgt å dele opp saker i kategori 1 og 2, for å vurdere sakene:

Kategori 1 Saker med lite rom for eller behov for medvirkning

- Saker av svært lokal / avgrenset karakter, f.eks. tilskuddssaker, eierskapssaker, interne organisatoriske saker mv.
- Saker som er regelstyrt / lovstyrt f.eks. konsesjoner, løyver mv.

Kategori 2 Saker som en må vurdere behov for medvirkning i, jfr. sjekklisten under

- Plansaker og strategisaker
- Høringssaker
- Tilskuddssaker som berører målgruppene til medvirkningsrådene
- Saker som omhandler
- Folkehelse
- Behov for universell utforming
- Utdanning og opplæring
- Kultur – aktivitet og arenaer
- Samferdsel, persontransport, infrastruktur

I saker i kategori 1 vil det som regel ikke være behov for medvirkning, mens det i saker i kategori 2 ofte vil være behov for medvirkning. Saksbehandleren kan bruke sjekklisten under i denne vurderingen.

Kommunedirektøren minner om at denne saken må forstås som en sak på systemnivå. Sett i lys av dette, skal også grad av brukermedvirkning foretas på systemnivå.

Når det gjelder kjøp av tjenester i helse og sosialområdet så publiserte KS en FOU rapport i 2011 om kjøp av helse og sosiale tjenester til enkeltbrukere. Det er Kluge Advokatfirma som har skrevet rapporten. Rapporten kan i sin helhet leses [her](#).

Rapporten drøfter ulike anskaffelsesrettslige spørsmål i tilknytning til kjøp av pleie og omsorgstjenester. Det er viktig å merke seg at denne rapporten **utelukkende berører kjøp av tjenester til enkeltbrukere**. Situasjoner hvor kommunen inngår rammeavtaler – som ligger på samme juridiske nivå som en konsesjonsavtale, er ikke omfattet av rapporten. Kommunedirektøren velger allikevel å vise til denne rapporten, og oppfordrer rådets medlemmer til å lese den, da den belyser, og drøfter, de ulike hensynene som må settes opp mot hverandre, og peker på at de ulike aktørene, bruker og kommune, kan ha ulike interesser. Det anbefales særlig å lese rapportens sammendrag og kapittel 8 – Samarbeid med brukere og pårørende.

«Rapporten vurderer hvilken innflytelse reglene om såkalt «medvirkningsrett» gir den enkelte bruker i en konkurranseutsettingsprosess. Det konkluderes med at brukeren i vid utstrekning har rett til å bli hørt vedrørende spørsmålet om kjøp av tjenester til ham skal konkurranseutsettes, hvem som skal tildeles oppdraget med mer, men at den endelige beslutningsmyndigheten i disse spørsmålene tilligger kommunen. (s.5- 6)»

Kommunedirektøren har valgt å legge vekt på veiledning gitt av DFØ i [Tjenestespesifikk veileder om anskaffelse av helse og sosialtjenester](#), i den pågående konsesjonsutlysningen. Den nevnte veilederen peker igjen på kap 3 om brukermedvirkning i [Veileder om anskaffelser av helse- og sosialtjenester](#).

Konsesjonsutlysningen åpner for 3 leverandører, dette er helt i tråd med veilederen.

Rådet for mennesker med nedsatt funksjonsevne i Hustadvika har ikke vært involvert i saken om konsesjonsutlysning i denne runden. Felles for begge kommuner er allikevel at administrasjonen har fått kritikk for manglende medvirkning i saken, før utlysning av konkurransen. Det er derfor valgt å invitere til et felles rådsmøte i Kristiansund for å sikre lik informasjon, samt gi rådene mulighet til å stille spørsmål og komme med innspill. Kommunedirektøren vurderer det som svært viktig at møtet gjennomføres, og at rådet får tilgang til relevant kompetanse, blant annet gjennom det interkommunale innkjøpssamarbeidet som kommunen er en del av.

Kommunedirektørens vurdering av spørsmålene som ble stilt i bystyret, er som følger:

Spørsmål 1

Om konsesjonen ivaretar statlige føringer for BPA som rettighets- og likestillingsordning, herunder krav til reell brukerstyring og brukarmedvirkning.

Jf. [Opplæringshåndbok BPA](#), så er kjernen i BPA brukerstyring, og kjernen i brukerstyring er arbeidslederrollen. BPA innebærer at brukeren har rollen som arbeidsleder og påtar seg ansvaret for organisering og innhold ut fra egne behov. Kommunen skal sørge for at BPA-leverandører forplikter seg til å overholde de til enhver gjeldende regel, bl.a. relatert til krav til kvalitet, krav til rapportering og dokumentasjon. Selv om kommunen overlater driften av en BPA-ordning til en ekstern leverandør, vil kommunen likevel sitte med det overordnede og forvaltningsmessige ansvaret. Det er tjenestemottakeren, ev. dennes medarbeider, som skal være arbeidsleder for assistentene og det skal være reell brukerstyring i den enkelte BPA-ordning. Kommunen har ansvar for å påse at dette er tilfelle.

I utgangpunktet er anskaffelse av nye konsesjonskontrakter en administrativ prosess, og kommunestyret eller andre folkevalgte organer er ikke direkte involvert i denne. Kristiansund og Hustadvika kommune inviterer til et felles møte med nevnte Råd den 23.02.2026 for å informere om konsesjonsavtalen og for at Rådene skal få komme med sine tilbakemeldinger.

Spørsmål 2

Om kompensasjonsmodellen for kompetanse er i samsvar med faktisk behov i BPA-ordninger, inkludert bruk av høyskoleutdannet personell.

Det er ikke krav til formell helse- eller sosialfaglig utdanning for assistenter i en BPA-ordning. Bakgrunnen for lik timesats for sykepleier, vernepleier og faglært i BPA-ordningen, er at ordningen **i hovedsak** er ment å bemannes med assistenter uten formell helsefaglig utdanning. I de tilfellene der det er nødvendig å benytte helsepersonell med formell kompetanse, har oppdragsgiver valgt å fastsette en samlet sats for faglærte og høyskoleutdannede. Faglærte

assistenter inngår da i samme kategori som helsepersonell med treårig høyskole utdanning, noe som vil gi faglærte en høyere sats enn tidligere. Leverandør må håndtere variasjoner i lønnsnivå innenfor tilbudt pris. Samordningen er gjort for å forenkle ordningen, sikre forutsigbarhet for både oppdragsgiver og leverandørene, samt å gi handlingsrom til å benytte høyere kompetanse der dette er nødvendig.

I flere kommuner som har konsesjonsavtaler for BPA-tjeneste, er det kun angitt én timesats. Dette gjelder f.eks. i følgende kommuner:

Malvik kommune	Kr 498	Angitt i konkurransegrunnlag pr. november 2025
Hå kommune	Kr 527	Angitt i konkurransegrunnlag pr. oktober 2025
Ålesund kommune	Kr 480	Pr. juli 2024
Trondheim kommune	Kr 539	Angitt i konkurransegrunnlag pr. januar 2026

I vår konkurranse, får leverandør anledning til selv å angi to timesatser, og kan da ta høyde for både ufaglært og faglært/høyskoleutdanning i tilbudt sats.

Kommunedirektøren fastholder at prismodellen ivaretar behovet for assistenter, fagarbeidere og høgskoleutdannet helsepersonell.

Spørsmål 3

Om vektlegging av pris og administrasjonsandel kan medføre risiko for svekkede lønns- og arbeidsvilkår, HMS, opplæring og kvalitet i tjenesten.

Oppdragsgiver har ivaretatt **kvalitetsaspektet** gjennom kravspesifikasjonen, og av den grunn har vi vektlagt kun pris i tildelingskriteriet. Leverandører må bekrefte at de oppfyller alle krav angitt i kravspesifikasjonen for å delta i konkurransen. Vi legger til grunn at disse kravene sikrer et forsvarlig og tilstrekkelig kvalitetsnivå i leveransen. Dette vil bli videre fulgt opp i kontraksperioden.

Med **administrasjonskostnader** menes alle kostnader hos leverandøren som ikke kan henføres direkte til lønn og lovpålagte lønnskostnader for personlige assistenter, men som er nødvendig for å administrere, drifte og følge opp BPA-ordningen.

Dette kan blant annet omfatte:

- rekruttering, ansettelse og oppfølging av assistenter

- støtte, veiledning og opplæring av arbeidsleder
- turnus- og vaktplanlegging
- lønn-, regnskap- og HR-funksjoner
- kvalitetssikring, rapportering
- ledelse og administrasjon tilknyttet kontrakten
- systemer og digitale løsninger som benyttes av brukere, arbeidsledere og ansatte, herunder tidsregistrering og oppfølging, også der dette arbeidet ikke utgjør direkte brukertid.

Lønn og direkte lønnsrelaterte kostnader til assistenter, regnes ikke som administrasjonskostnader. Pr i dag er det store variasjoner mellom leverandører på andel administrasjonskostnader, fra ca. 14 % til 40 %.

Leverandør må akseptere krav til **lønns- og arbeidsvilkår** (eget vedlegg til konkurransegrunnlaget), basert på mal fra DFØ. Her skal leverandør bl.a. bekrefte at de har lønns- og arbeidsvilkår jf. forskrift om allmenngjort tariffavtale. Leverandør er forpliktet til å fylle ut et egenrapporteringsskjema innen 1 mnd. etter signering av kontrakt. Dette skjemaet består av flere sider med spørsmål som leverandør skal fylle ut vedr. bl.a. lønns- og arbeidsvilkår og arbeidsavtaler. Lønns- og arbeidsvilkår er også ivaretatt i kontraktens pkt. 19. I tillegg er det stilt krav i kravspesifikasjonen, jf. pkt. 39.

Arbeidsgiveransvaret for assistentene ligger hos leverandør. Vi har stilt kvalifikasjonskrav til **HMS-system**, jf. konkurransegrunnlagets pkt. 4.3. Videre har vi stilt kvalifikasjonskrav til **opplæring** i arbeidslederrollen /medarbeidslederrollen under samme punkt. I tillegg er det stilt krav til opplæring i kravspesifikasjonens pkt. 21 og 22, samt pkt. 16. Vedr. **kvalitet i tjenesten**, så har vi stilt kvalifikasjonskrav jf. pkt. 4.3, hvor vi krever at leverandør er ISO sertifisert eller at de kan dokumentere at de har et tilsvarende kvalitetssikringssystem. I tillegg er det stilt krav til avviksrapportering, jf. kravspesifikasjonens pkt. 18.

Kun leverandører som oppfyller alle kvalifikasjonskrav jf. konkurransegrunnlagets pkt. 4, vil bli evaluert i konkurransen.

Kommunedirektøren fastholder at krav til lønns- og arbeidsvilkår, herunder HMS, opplæring og kvalitet, er ivaretatt i utlysningen.

Spørsmål 4

Om avgrensningen i antall leverandører gir tilstrekkelig reelt brukervalg for BPA-brukere.

Jf. [DFØ](#) sin veileder om anskaffelse av helse – og sosialtjenester: Med brukervalg forstås her at brukeren velger leverandør av de aktuelle tjenester, normalt blant flere leverandører som oppdragsgiver har inngått rammeavtale med(..) Oppdragsgiver kan også angi et spenn, f.eks. 3 - 5 leverandører, og bør uansett angi kriterier som vil være avgjørende for oppdragsgivers utvelgelse, eksempelvis med sikte på å unngå at brukerne må velge mellom leverandører som tilbyr tjenester med stort kvalitetssprik. (..) Med *brukervalg* forstås her at

brukeren velger leverandør. (..) Brukerens valg er ikke underlagt noen begrensninger utover at han må velge mellom de leverandørene oppdragsgiveren har valgt.

Valgt metode i utlyst tjenestekonsesjon:

Brukervalg ved tjenestekonsesjonskontrakt. Oppdragsgiver gjennomfører en anskaffelse for å inngå kontrakt om tjenestekonsesjon med et begrenset antall leverandører hvor den enkelte bruker velger sin leverandør (brukervalg ved tjenestekonsesjonsordning). Brukerens valg av leverandør vil i praksis være et brukervalg.

Avgrensning i antall leverandører gir et tilstrekkelig reelt brukervalg, og er innenfor retningslinjene angitt av DFØ. Vedtakseier vil kunne velge mellom 3 eksterne leverandører, i tillegg til oppdragsgiver.

Kommunedirektøren fastholder at kravet til fritt brukervalg er ivarettatt.

Vedlegg:

- 1 Spørsmål til spørrehalvtimen 12.02.26 - BPA.docx
- 2 09621-20 Konsesjonsutlysning BPA ordningen 1159773 7 0.pdf
- 3 01 Konkurransesgrunnlag BPA.pdf
- 4 02 Kravspesifikasjon BPA
- 5 03 Prisskjema BPA
- 6 Tjenestebeskrivelse BPA - Hustadvika kommune.docx