

Innsendt spørsmål fra Sigrid Gjendem Fjørtoft, Hustadvika Høyre og Tone Kristiansen Rånes, Hustadvika Arbeiderparti

Bakgrunn:

Hustadvika kommune har utlyst tjenstekonsesjon for BPA (brukerstyrt personlig assistanse) med fritt brukervalg. Kontrakten er utlyst i samarbeid med Kristiansund kommune, sistnevnte er oppdragsgiver for utlysningen. Frist for leveranse av tilbud fra leverandører er 13.02.2026.

Vi politikere har blitt kontaktet av brukere og pårørende som er bekymret for konsekvensene av kriteriene som ligger til grunn for Hustadvika kommunes utlysning. Brukerne er bekymret for at endringer i kriterier og vilkår for tildeling, vil medføre en forringelse av deres livskvalitet og en større belastning for deres pårørende.

Hva sier lovverket:

"Pasient- og brukerrettighetsloven; § 2-1 d. Rett til brukerstyrt personlig assistanse

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."

"Rundskriv Nr. I-9/2015: Rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse (BPA):

Brukerstyrt personlig assistanse er et viktig bidrag til likeverd, likestilling og samfunnsdeltakelse for personer med nedsatt funksjonsevne og stort behov for bistand.... Rettighetsfestingen av BPA er begrunnet i et ønske om å sikre mennesker med stort behov for praktisk bistand en større mulighet til å ta ansvar for eget liv og egen velferd".

"Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Forskrift om kommunale og fylkeskommunale råd for eldre, personer med funksjonsnedsettelse og ungdom (forskrift om medvirkningsordninger)

Rådene har rett til å uttale seg i alle saker som gjelder henholdsvis eldre, personer med funksjonsnedsettelse og ungdom. Slike saker skal kommunestyret, fylkestinget eller andre folkevalgte organer forelegge for rådene."

Regjeringen har satt ned et ekspertutvalg som skal vurdere hvordan BPA-ordningen bør innrettes på sikt for å bidra til likestilling, likeverd og samfunnsdeltakelse. Denne innstillingen skal leveres 15.12.2026. Pr. dd er BPA ordningen et kommunalt ansvarsområde.

Stortinget vedtok i desember 2025 å inkorporere CRPD (FNs konvensjon om rettigheter til mennesker med nedsatt funksjonsevne) i menneskerettsloven.

Med bakgrunn av de innspill vi har mottatt er vi bekymret for ivaretagelsen av ovennevnte rettigheter. Vi har derfor følgende spørsmål:

Medvirkning:

Utlysning av nye konsesjoner for BPA er ikke behandlet politisk (kommunestyre, formannskap eller utvalg) eller orientert om i Rådet for mennesker med nedsatt funksjonsevne (RMNF) før utlysning. Hva er årsaken til at utlysningen ikke er orientert

om verken politisk eller til medvirkningsorgan? Tenker ordfører at dette er i tråd med kommuneloven?

- Hva er årsaken til at konsesjonen er begrenset til 3 leverandører? Hvordan er det i tråd med fritt brukervalg?
- Tildelingskriteriet er 100 % prisvektet. Er dette vanlig praksis ellers i Norge og er dette en endring fra gjeldende avtaler?
- Driftsutgifter er slik vi har forstått det redusert til maks 10 % av totale kostnader? Er dette vanlig praksis i Norge og er dette en endring fra gjeldende avtaler?
- Hvilken ROS analyse er gjort før utlysning av konsesjon?
- Er det mulig å stoppe/sette på vent utlysningen? Hvis ja: er det det mulig å forlenge eksisterende avtaler/opsjon?

Svar:

Hustadvika kommune vedtok i sak PS 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 Nordmøre interkommunale innkjøpssamarbeid, (NII) 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. Kommunen har i hovedsak benyttet to leverandører de fleste årene, med unntak av en periode hvor en tredje leverandør også ble valgt.

Det er ikke anledning til å 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 vurdert som en planlagt og nødvendig prosess, og **ikke et uttrykk for endring** i kommunens grunnleggende holdning til BPA som tjeneste og vedtatt prinsipp om fritt brukervalg. Kommunen er 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 er videre vurdert at 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 ved vårt forvaltningskontor, jf. gjeldende regelverk.

- **Utlysning av nye konsesjoner for BPA er ikke behandlet politisk (kommunestyre, formannskap eller utvalg) eller orientert om i Rådet for mennesker med nedsatt funksjonsevne (RMNF) før utlysning. Hva er årsaken til at utlysningen ikke er orientert om verken politisk eller til medvirkningsorgan? Tenker ordfører at dette er i tråd med kommuneloven?**

Utlysning av nye konsesjoner for BPA er ikke lagt fram til politisk behandling fra administrasjonen sin side, og begrunnes med at kommunestyre har allerede et vedtak om frie brukervalg (jfr. vedtak sitert over sak 22/2020), og at man allerede har inngått avtaler med leverandører av BPA-tjenester, og at disse avtalene nå er i ferd med å utløpe. For å sikre videreføring av tjenestetilbudet og brukernes lovfestede rett til brukerstyrt personlig assistanse (BPA), har administrasjonen vært nødt til å lyse ut nye konsesjoner.

Retten til BPA følger av pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 d. Kommunen er samtidig forpliktet til å følge anskaffelsesregelverket, jf. lov om offentlige anskaffelser og forskrift om konsesjonskontrakter, som stiller krav om konkurranse ved inngåelse av nye avtaler når eksisterende avtaler utløper. Manglende utlysning ville kunne medført at kommunen ikke oppfylles sine lovpålagte plikter, og kunne satt brukernes valgfrihet og tjenestetilbud i fare.

Det presiseres at kommunen forholder seg til standardiserte kontrakter både overfor leverandører og brukere, og at disse kontraktene bygger på NS 8435:2025 Brukerstyrt personlig assistanse. Bruken av standardkontrakter innebærer at det ikke legges opp til endringer i tjenestens innhold eller i brukernes rettigheter sammenlignet med tidligere avtaleperiode.

Det er greit å merke seg at enkelte krav som stilles i utlysningen kan ha betydning for leverandørenes økonomiske rammevilkår og lønnsomhet. Disse kravene er imidlertid utformet innenfor rammene av gjeldende standardkontrakter og anskaffelsesregelverk, og er ikke ment å ha innvirkning på kvaliteten i tjenesteytingen eller på brukernes faktiske tilbud.

Administrativ ser på dette som en oppfølging av tidligere politisk vedtatt tjenestetilbud og lovpålagte rettigheter. Samtidig erkjenner og adm. tar til etterretning at det kunne vært gitt en orientering til politiske organ og medvirkningsorgan, og dette er noe administrasjonen vil ta med seg i videre arbeid.

- **Hva er årsaken til at konsesjonen er begrenset til 3 leverandører? Hvordan er det i tråd med fritt brukervalg?**

Konsesjonen er av NII begrenset til tre private leverandører for å sikre forsvarlig kvalitet, effektiv oppfølging og god ressursbruk i BPA. Kommunen er i tillegg selv leverandør av BPA og utgjør dermed et fjerde valgalternativ for brukerne. Kommunen har ansvar for tjeneste og for å følge opp evt. leverandører tett, både når det gjelder kvalitet, økonomi, arbeidsvilkår og etterlevelse av gjeldende lov- og regelverk. Et begrenset antall private leverandører gjør det enklere å utøve nødvendig kontroll og faglig oppfølging på en forsvarlig måte.

Kommunen har også lagt vekt på faktisk bruk av ordningen. Det kan opplyses om at pr. i dag benytter brukerne i kommunen kun to private leverandører, i tillegg til kommunen som tjenesteyter. Dette tilsier at markedet lokalt har begrenset behov for et stort antall tilbydere, og at en videreføring med et høyt antall leverandører ikke nødvendigvis gir merverdi for brukerne.

Videre er det vurdert i konsesjonsutlysningen at kommunene ved et for stort antall private leverandører kan svekke konkurransen, ved at oppdragene blir for små og fragmenterte. Dette kan igjen føre til mindre stabile leverandører, redusert kvalitet og svakere insentiver for langsiktig utvikling av tjenesten. En begrensning til tre private leverandører, i kombinasjon med kommunen som tjenesteyter, bidrar til et mer robust og bærekraftig leverandørmarked.

Ordningen er i tråd med prinsippet om fritt brukervalg ved at brukerne kan velge mellom flere godkjente private leverandører samt kommunen som leverandør, hvor alle oppfyller kommunens krav til kvalitet og innhold i tjenesten. Fritt brukervalg innebærer ikke et ubegrenset antall leverandører, men at brukerne har reelle valgmuligheter innenfor et kvalitetssikret og forsvarlig system.

Den tjenestespesifikke veilederen anbefaler tre til fem tilbydere, og det er vurdert og ivaretar kravet om fritt brukervalg. Utlysningen vurderer at tre private leverandører, sammen med kommunen som tjenesteyter, gir et tilstrekkelig og reelt valg for brukerne, samtidig som hensynet til kvalitet, likebehandling, konkurranse og bærekraftig drift av BPA-ordningen ivaretas.

- **Tildelingskriteriet er 100 % prisvektet. Er dette vanlig praksis ellers i Norge og er dette en endring fra gjeldende avtaler?**

I anskaffelsen stilles det **tydelige krav til kvalitet** som kvalifikasjons- og minimumskrav og en prisvektning. **Sammenlignet med gjeldende avtaler er kvalitetskravene skjerpet og mer detaljerte.** Det legges opp til at leverandørene må dokumentere oppfyllelse av flere forhold knyttet til kvalitet, herunder organisering, kompetanse, systemer for oppfølging, arbeidsvilkår og tjenesteutførelse.

Det betyr at leverandører som oppfyller krav til kvalitet vil bli godkjent og vurderes videre. Det er først blant disse leverandørene at konkurransen avgjøres på bakgrunn av pris. Tildelingskriteriet pris innebærer dermed at **leverandører som allerede er vurdert til å levere tjenester med høy og forsvarlig kvalitet, konkurrerer på pris.**

Så kan det tilføyes at denne modellen er vanlig praksis i BPA-anskaffelser og andre helse- og omsorgstjenester i Norge, der kommunen først sikrer et ønsket kvalitetsnivå gjennom kravspesifikasjonen, og deretter benytter pris som tildelingskriterium. Bruken av 100 % pris som tildelingskriterium representerer derfor ikke en svekkelse av kvalitetskravene, men en tydeliggjøring av at kvalitet skal være et grunnleggende og ufravikelig nivå for alle leverandører.

- **Driftsutgifter er slik vi har forstått det redusert til maks 10 % av totale kostnader? Er dette vanlig praksis i Norge og er dette en endring fra gjeldende avtaler?**

Det er i konkurransen fastsatt et øvre tak for administrasjons- og driftskostnader på inntil 10 % av totale kostnader. Tanken med dette er å sikre at størst mulig andel av midlene går til faktisk tjenesteyting for brukerne, i tråd med kommunens ansvar for effektiv og forsvarlig bruk av offentlige midler.

Så er en slik begrensning ikke utbredt praksis i alle kommuner, men den er ikke i strid med gjeldende lov- eller regelverk. Kommunen har adgang til å stille krav til kostnadsstruktur så lenge disse er saklige, forholdsmessige og ikke-diskriminerende.

Det pekes videre på at flere kommuner følger utviklingen på dette området, og at problemstillinger knyttet til nivået på administrasjonskostnader i BPA-ordninger er gjenstand for økt oppmerksomhet nasjonalt.

Ved utlysning av konsesjon er det vurdert at et tak på 10 % for administrasjons- og driftskostnader gir leverandørene tilstrekkelig handlingsrom for forsvarlig drift og rimelig inntjening, samtidig som det **bidrar til at tilgjengelige ressurser i størst mulig grad kommer brukerne til gode.** Begrunnet som et hensiktsmessig virkemiddel for å balansere kvalitet, bærekraftig leverandørdrift og effektiv ressursbruk.

- **Hvilken ROS analyse er gjort før utlysning av konsesjon?**

Det interkommunale innkjøpssamarbeidet har gjennomført en risikoanalyse knyttet til anskaffelsesprosessen for konsesjonsavtale for brukerstyrt personlig assistanse (BPA). Analysen er i hovedsak utarbeidet for Kristiansund kommune, men har høy relevans for Hustadvika også. ROS-analysen har vurdert risiko både i selve anskaffelsesprosessen og i et mer overordnet tjeneste-, juridisk- og økonomiperspektiv.

ROS-analysen peker på at en stans i pågående konsesjonsprosess kan innebærer høy til kritisk risiko for brudd på anskaffelsesregelverkets grunnleggende prinsipper, herunder likebehandling, forutberegnelighet og etterprøvbarehet. Det vises til økt risiko for klager, mulig erstatningsansvar overfor leverandører og risiko for at midlertidige løsninger kan bli vurdert som ulovlige.

Utarbeidet ROS fremhever flere sentrale risikoer, her kan nevnes:

- Risiko for usaklig avbrudd av konkurransen, med påfølgende klage- og erstatningsrisiko.
- Risiko for økonomiske krav fra leverandører som har deltatt i konkurransen.

Analysen løfter også frem flere overordnede risikoområder. Juridisk sett kan manglende avtale medføre brudd på kommunens lovpålagte plikter etter helse- og omsorgslovgivningen. Det er videre identifisert høy risiko for tjenesteutfall dersom gyldig avtale ikke foreligger, noe som kan føre til at brukere ikke får oppfylt vedtak om BPA. Dette vil også kunne påvirke brukersikkerhet, helse og livskvalitet. I tillegg pekes det på økonomisk risiko knyttet til behov for midlertidige løsninger og mulig økte kostnader.

På bakgrunn av samlede risikovurderinger konkluderer innkjøpssamarbeidet med at en stans i prosessen vil innebære uakseptabelt høy risiko, og at videreføring av anskaffelsesprosessen er nødvendig for å sikre kontinuitet i tjenestene og ivareta lovpålagte forpliktelser.

Kommunens administrasjon har gjennomgått risikoanalysen og slutter seg til de vurderingene og anbefalingene som er gjort av det interkommunale innkjøpssamarbeidet.

- **Er det mulig å stoppe/sette på vent utlysningen? Hvis ja: er det det mulig å forlenge eksisterende avtaler/opsjon?**

Administrasjonen vurderer at stans i pågående konsesjonsprosess innebærer høy til kritisk risiko for brudd på anskaffelsesregelverkets grunnleggende prinsipper, særlig knyttet til likebehandling, etterprøvbarehet og forutberegnelighet. En slik stans vil derfor kunne medføre betydelig risiko for KOFA-klage.

Videre kan leverandører som har brukt ressurser i prosessen fremme krav om erstatning dersom en stans blir vurdert som usaklig eller uforholdsmessig.

Så kan det tilføyes at for Hustadvika kommune foreligger det en mulighet til å forlenge eksisterende avtale med ett år, fra medio 2026 til medio 2027. Adm. har imidlertid vurdert det som mest hensiktsmessig å delta i innkjøpssamarbeidet da man inngår i dette samarbeidet, særlig sett i lys av at kommunen allerede har gått inn i opsjonsperioden.

Oppsummert:

Saken om utlysning av konsesjon BPA har engasjert og har mottatt mange henvendelser i den anledning. Flere er bekymret for manglende politisk medvirkning, relevant brukermedvirkning og hvilke konsekvenser ny konsesjon kan få.

Ønsker å legge til rette for at informasjon om denne konsesjonsrunden blir bedre opplyst:

Kommunedirektøren er anmodet om at Hustadvika utsetter fristen i konkurransen med 14 dager og at spm. som ble bedt utgreid hos vår samarbeidskommune Kristiansund blir svart ut.

Ordfører ønsker at Hovedutvalg helse, sosial og omsorg blir godt informert om denne konsesjonsrunden. Rådet for mennesker med nedsatt funksjonsevne vil behandle tematikken på førstkommende møte og før fristforlengelsen utløper.