



Utvalgssak

Utvalg

Hovedutvalg for helse - omsorg - sosialtjenester og inkludering

Utvalgssak

Møtedato

17.11.2020

Utsendte vedlegg

- 1 Høringsnotat - Forslag om endringer i helse- og omsorgstjenesteloven (godkjenningsmodell)

Medsaksbehandlere

Navn:

Sissel Lund

Adm.enhet:

Koordinerende
fellestjeneste

Bidrag til saken:

Faglige innspill

Halden kommunes høringsuttalelse til forslag om godkjenningsmodell for fritt brukervalg i de kommunale helse- og omsorgstjenestene

Denne saken er utredet etter prinsippet for fullført saksbehandling.

Sammendrag av saken:

Helsedirektoratet har sendt på høring utkast til endring i lovverket med innføring av nasjonal modell for frie brukervalg i helse- og omsorgstjenestene.

Forslag om endringer i helse- og omsorgstjenesteloven (godkjenningsmodell for fritt brukervalg)

I høringsnotatet foreslås det å lovfeste noen grunnleggende prinsipper for anvendelsen av en godkjenningsmodell for fritt brukervalg for kommunale helse- og omsorgstjenester etter helse- og omsorgstjenesteloven. Hensikten med forslaget er at flere innbyggere skal få fritt brukervalg.

Modellen er ment å gjøre det enklere for kommuner som politisk bestemmer å innføre fritt brukervalg i helse- og omsorgstjenestene. Godkjenningsmodellen er ment å gi en juridisk ramme for kommunene, slik at den enkelt kommune slipper å utrede og lage rammene selv.

Lovforslaget innebærer valgfrihet for kommunene i å innføre ordningen med frie brukervalg. Regjeringen mener også at dette er et sentralt lokalpolitisk spørsmål som egner seg godt for lokalpolitisk prosess og beslutning. Forslaget innebærer at sentrale deler av prosessen for bruk av en godkjenningsmodell reguleres gjennom lovgivning på nasjonalt hold, i motsetning til dagens løsning der kommunene i stor grad står fritt til å organisere sine tjenester.

Saken vil i det videre ta for seg de departementets forslag i høringsutkastet, og gi innspill til noen sentrale føringer. Det vises for øvrig til selve Høringsutkastet som vedlegges saksutredningen.



Kommunedirektørens innstilling:

Halden kommune støtter forslag til endringer i helse- og omsorgstjenesteloven med godkjenningsmodell for fritt brukervalg, med henvisning til at selve ordningen er valgfri for kommunene.

Saksutredning:

1. Bakgrunn

Intensjonen bak lovendringen er at brukere og pårørende får velge fritt mellom leverandører som er godkjent av og har kontrakt med kommunen. Lovgiver ønsker i større grad å ta i bruk private leverandører av offentlig finansierte helse- og omsorgstjenester, og mener at dette motvirker en todelt helsetjeneste, og at det i større grad vil sikre befolkningen lik tilgang til de ulike aktørene i markedet.

I høringsutkastet vises det til erfaringer fra Sverige og Danmark med fritt brukervalg. I Danmark er det lovpålagt for den enkelte kommune, i Sverige ikke, men lovverket i begge land legger opp til nasjonale rammer for fritt brukervalg. Det har vært vanskelig å måle effekten av kvaliteten i forhold til den enkelte brukers tjenestetilbud, men man viser til at brukerne er fornøyde med å ha en reell valgmulighet i forhold til eget tjenestetilbud.

Kommunene i Norge er ulike i størrelse, sett opp mot geografi, demografi mv. Dette kan blant annet påvirke tilgangen til potensielle leverandører, brukergrunnlaget og administrativt arbeid knyttet til å drifte og følge opp en godkjenningsmodell. Departementet mener derfor at en frivillig ordning der kommunen selv velger om den vil innføre en godkjenningsmodell er den mest hensiktsmessige innretningen etter norske demografiske og geografiske forhold. Forslaget er heller ikke til hinder for at kommunene kombinerer godkjenningsmodellen for fritt brukervalg og andre avtaleformer med private leverandører for andre tjenester

Halden kommune støtter forslaget om at den enkelte kommune må innføre frie brukervalg på frivillig grunnlag

Innkjøpsordninger, anbudprosesser, tilsynsansvar og administrasjon

Lovforslaget innebærer at kommunen må avsette tilstrekkelige ressurser til oppfølging av ordningen med fritt brukervalg.

Anskaffelsesavdelingen vil måtte stille ressurser til anbudskonkurranser og oppfølging av avtaler med de ulike tilbydere i forhold innkjøpstekniske forhold, samt de konkrete avtalene som inngås med private leverandører.

Anskaffelsesavdelingen vil få ansvar for annonsering og utlysning med oversikt over søknadsprosess, krav, kontraktsvilkår og fastsatt kompensasjon for leverandørene. Det vil ikke være søknadsfrister for tilbyderne, så arbeidet må være dynamisk og kontinuerlig. Halden kommune har i dag begrenset ressurs på dette området. En innføring av modellen vil derfor måtte medføre en omdisponering av ressurser.

Kommunalavdeling helse og mestring vil være i behov av å avsette ressurser til oppfølging av det konkrete tjenestetilbudet til hver enkelt innbygger som benytter fritt brukervalg. Selv om private leverandører sørger for å yte tjenester til kommunens befolkning, har kommunen en plikt til å sørge for at tjenestetilbudet til enhver tid er forsvarlig.

Kommunalavdeling helse- og mestring vil få ansvar for å føre kontroll og tilsyn med den enkelte leverandør, samt lage internkontroll og prosedyrer som sikrer god og forsvarlig planlegging, kontroll og korrigeringer av det ulike tjenestetilbud. Helse og mestring arbeider hele tiden med kontinuerlig forbedringsarbeid og en ser at ved fritt brukervalg vil det kreve at Halden kommune er «tett på» den enkelte bruker og leverandør. Dette krever gode rutiner for samhandling. Halden kommune må også legge til rette for at leverandøren fører pasientjournal og sikrer dokumentasjon av det løpende tjenestetilbudet til bruker/pasient, selv om tjenestetilbudet ikke direkte leveres av Halden kommune.

Erfaringer viser at en økt andel leverandører innenfor samme tjenestetilbud også kan skape utfordringer når det gjelder koordinering av tjenestene. Samspillet mellom kommunens rolle i bestillermodellen og kommunens rolle som ansvarlig forvaltningsmyndighet fremstår også som en sentral utfordring.

Halden kommune og Kommunalavdeling helse og mestring vil få informasjonsansvar overfor brukerne vedrørende selve ordningen med fritt brukervalg, for veiledning i valgsituasjonen og for å være bindeledd mot leverandører. Brukerne kan uten begrunnelse bytte leverandør. Dette vil medføre kontinuerlig oppfølging og veiledningsansvar.

Halden kommunes erfaringer

Halden kommune har via tidligere anbudprosesser i forhold til tjenstekonsesjon brukerstyrt personligassistanse og avlastningstjenester til funksjonshemmede, erfart at selv om private aktører drifter tjenestetilbudet på vegne av Halden kommune, brukes det betydelig tid og ressurser på å tett oppfølging av tjenestetilbudet for å sikre den enkelte bruker og pårørende.

Halden kommune konkluderer med at innføring av ordningen frie brukervalg vil kreve betydelige ressurser fra flere instanser i kommunen. Ressursbehovet må ikke undervurderes, og det må gjøres en risikovurdering av dette omfanget før man innfører frie brukervalg. Samtidig vil godkjenningsmodellen gi en juridisk ramme for kommunene, slik at den enkelte kommune slipper å utrede og lage rammene selv.

Hvilke tjenester bør inngå i frie brukervalg?

Kommunene kan bestemme hvilke tjenester den vil innlemme i sin godkjenningsmodell. Kommunen kjenner best til lokale forhold, ressurser og demografiske og geografiske forhold, og er dermed nærmest til å gjøre hensiktsmessige vurderinger og avgrensninger.

Høringsutkastet har et eget avsnitt om ordning med fritt brukervalg i kommunene som omfatter tjenester til rusavhengige. Det anbefales å tilrettelegge for at rusavhengige også kan søke seg til omsorgstilbud utenfor spesialisthelsetjenesten. De vil derigjennom omfattes av godkjenningsmodellen og frie brukervalg i de kommunene som innfører ordningen.

Halden kommune ser viktigheten av at kommunen selv bestemmer hvilke tjenester det lokalt er hensiktsmessig å innlemme i ordningen, og ser det naturlig å inkludere tjenester til mennesker med rusavhengighet

Ifølge høringsnotatet, vil frihet i tjenestegrunnlaget bidra til at godkjenningsmodellen kan være aktuell for flere kommuner fordi fleksibiliteten blir større enn ved en nasjonal minimumsstandard. Det fremheves at frihet til å fastsette tjenestegrunnlaget i større grad vil muliggjøre avtaler og samarbeid på tvers av kommunegrenser. Kommunestørrelse, demografiske og geografiske forhold kan bidra til at noen kommuner ønsker slike samarbeid for å legge til rette for tilstrekkelig kundegrunnlag for leverandørene eller bedre ressursutnyttelse innenfor tjenesteytingen.

Halden kommune mener at interkommunalt samarbeid rundt frie brukervalg, vil medføre økt ressursbehov til administrasjon og koordinering. Godkjenningsmodellen vil imidlertid kunne gi en felles ramme for et slikt samarbeid.

Valgfriheten – utfordringer

Fritt brukervalg gir den enkelte innbygger mulighet til å velge leverandør til egen helse og omsorgstjeneste. Den enkelte kommune velger selv om den vil innføre fritt brukervalg. Man ser for seg at dette kan skape en skjevhet mellom de ulike kommunene.

Halden kommune viser til at brukere av helse og omsorgstjenester fritt kan flytte på seg og bosette seg i kommuner som har innført fritt brukervalg som en organisering av tjenestetilbud til sine innbyggere. En konsekvens av dette kan være at etterspørselen på tjenester vil øke i den enkelte kommune, ved for eksempel tilflytting av brukere/pasienter. Ved større etterspørsel, kan dette igjen virke inn på den enkelte kommunes økonomiske ramme som er avsatt til formålet helse og omsorgstjenester. Tildeling av helse og omsorgstjenester skal være lik uavhengig av om den aktuelle kommune har innført fritt brukervalg eller ikke.

Halden kommune mener at de økonomiske konsekvenser ved innføring av frie brukervalg ikke kan estimeres fullt ut på bakgrunn av en eventuell mobilitet innenfor brukergruppene, spesielt blant yngre brukere som faller inn under Lov om helse- og omsorgstjenester.

Marked- aktørgrunnlag

- Kostnadsbilder- risiko for konkurser- krav til kommunal beredskap- økonomi

Fritt brukervalg betinger at den enkelte bruker/ pasient skal kunne gjøre reelle valg blant flere leverandører som er godkjent og har kontrakt med kommunen. Prisen er fastsatt av kommunen og leverandørene konkurrerer på kvalitet og utforming av de ulike tjenester.

Halden kommune ser at det må avsettes administrative ressurser til forvaltning av ordningen og man ser at det er usikkerhet i forhold til tilgangen på godkjente leverandører. Erfaringsmessig har Halden kommune sett, blant annet i tjenstekonsesjon vedrørende brukerstyrt personlig assistanse, at brukerne/ pasientene velger blant et fåtall tilbydere, til tross for muligheten til mange valg/ alternativer.

Flere tjenesteleverandører konkurrerer om brukere. Erfaringer viser at denne konkurransen kan føre til konkurser hos leverandører, som igjen skaper usikkerhet for den enkelte bruker. Dette vil også si at Halden kommune allikevel må ha en beredskap på egen tjenestelevering. Det er uklart hvilke beredskapsmessige ressurser og økonomiske konsekvenser dette vil kreve.

I høringsutkastet påpekes også at det er opp til kommunene selv å skjønnsmessig vurdere hvilke tjenester som bør innlemmes i ordningen, og viser også til at en bør hensynta sårbare tjenester i denne vurderingen for å minske risikoen.

Halden kommune mener at fritt brukervalg bør avgrenses til å gjelde mindre sårbare tjenester slik lovforslaget gir rom for.

2. Vurderingskriterier

Følgende kriterier anses som vesentlige for vurdering av saken:

☒	Økonomiske forhold
☐	Personalspørsmål
☐	Betydning for næringsutvikling
☐	Betydning for eiendomsforhold
☐	Forhold som gjelder barn og unge
☐	Forhold som gjelder universell utforming

☒	Juridiske forhold
☒	Organisasjonsspørsmål
☐	Betydning for miljøet
☐	Betydning for økologisk fotavtrykk
☐	IKT og innovasjon
☒	Forhold som gjelder eldre

	Forhold som gjelder samfunnssikkerhet/beredskap
x	Annet: Forhold som gjelder personer med rusavhengighet

	Forhold som gjelder folkehelsen

3. Generelt om de valgte kriteriene:

Saken berører kommunens økonomi i den grad innkjøpsordninger og administrative oppgaver krever økte ressurser. I tillegg vil økt mobilitet i brukergruppen også få økonomiske konsekvenser. Høringsuttalelsen gjelder et lovforslag og har flere juridiske implikasjoner- spesielt knyttet til anskaffelsesprosedyrer og kontraktsvilkår. Saken berører også organisasjonsspørsmål knyttet til bestillerrolle og leverandører. Helse og omsorgstjenester omfatter i økende grad samfunnets eldre sett opp mot demografiske endringer. Frie brukervalg vil derfor være nært knyttet til en økende gruppe eldre hjemmeboende. I tillegg er brukere med rusavhengighet en gruppe som det settes fokus på i denne sammenheng.

4. Konklusjon

Myndighetenes intensjon med lovforslaget er at Helse- og omsorgstjenesten må organiseres med utgangspunkt i pasientenes behov, der pasienter, brukere og pårørende skal sikres et likeverdig tilbud og valgfrihet, en intensjon Halden kommune støtter opp om. Det offentlige bør så langt det er mulig legge til rette for at de offentlige helse- og omsorgstjenestene kan ivareta disse behovene, og at den enkelte gis mulighet til å påvirke sitt tjenestetilbud i størst mulig grad.

Lovforslaget vil sikre en nasjonal godkjenningsmodell som skal gi en felles ramme for kommuner som ønsker å vedta frie brukervalg. Halden kommuner ser fordelene av at disse har en ramme for innføring og forvaltning av en slik ordning. Det er imidlertid viktig å påpeke at valget er basert på frivillighet for den enkelte kommune.

Dokumentet er elektronisk godkjent av:

Godkjent av: Veronica Aam, Direktør helse og mestring