



Lillestrøm kommune

Helse og mestring - fagstab

HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENTET
Postboks 8011 Dep
0030 OSLO

Dato: 07.12.2020
Vår ref: 20/78056-5
Deres ref:
Saksbeh.: Kjersti Nordli
Telefon:

Høringsuttalelse fra Lillestrøm kommune - forslag om godkjenningsmodell for fritt brukervalg i de kommunale helse- og omsorgstjenestene

Det vises til høringsbrev av 08.09.2020, med forslag om godkjenningsmodell for fritt brukervalg i de kommunale helse- og omsorgstjenestene.

Formannskapet i Lillestrøm kommune har behandlet saken i møte 02.12.2020 sak 301/20, og fattet følgende vedtak:

Formannskapets vedtak

Lillestrøm kommune avgir høringsuttalelse som gitt i denne sakens kapittel 4 til høring om «Forslag om endringer i helse- og omsorgstjenesteloven (godkjenningsmodell for fritt brukervalg)».

Lillestrøm kommunes høringsuttalelse til forslaget er følgende:

«Drøfting av selve modellen og overordnede føringer

Det er i høringen foreslått en modell som gir en ramme for kommunene. Løsningen legger til rette for at kommunen selv velger hvilke tjenester som skal settes ut på anbud for fritt brukervalg. Dette er riktig og nødvendig, ettersom det er den lokale politikken som må fastsette de nærmere rammer ut fra lokale forhold.

Nasjonale myndigheter har gjennom ulike stortingsmeldinger og NOU'er lagt føringer for utvikling i de kommunale helse- og omsorgstjenester, som er konkretisert lokalt gjennom kommunale strategier og planer. Det er viktig at modellen for fritt brukervalg sikrer at kommunenes lokale strategier kan innarbeides som krav til leverandører, slik at leverandører forpliktes til å tilby tjenester i tråd med strategier og målsettinger som er fastsatt lokalt. Dette for å sikre likeverdig og likeartet tilbud til alle innbyggere i kommunen, uansett om det tilbys av kommunal eller privat leverandør. Videre er dette nødvendig for å sikre at innovasjonskraft opprettholdes også i en slik modell. Dersom bruk av modellen medfører at tjenestekrav og kvalitetsinnhold «fryses» for 4 år, vil det stagnere helt nødvendig omstilling for å sikre bærekraft i tjenestene i fremtiden. Modellen må dermed ta høyde for at tjenestene er i utvikling. Tjenester som tildeles fra kommunen til innbyggeren i kontraktens år 1 vil potensielt være annerledes i kontraktens år 4. Volumet på kontraktens innhold vil dermed også kunne påvirkes gjennom endring og omstilling av tjenester. Variasjon av omfang vil skape en viss uforutsigbarhet for leverandørene. Det er likevel viktig at modellen er tydelig på at tjenesteutvikling og omstilling i helse- og omsorg er en premisse for alle leverandører.

I forbindelse med en anbudsprosess må det synliggjøres en verdi for kontrakten, gitt gjennom den pris som fastsettes for tjenester som leveres. Dette er en pris basert på kostnader for kommunal tjeneste. Kommunen jobber kontinuerlig med forbedring og effektivisering, blant annet gjennom utvikling av andre

måter å løse oppgavene på og bruk av stordriftsfordeler. Kostnad i tjenesten kan derfor forandre seg over årene. Det betyr at om kommunene reduserer kostnader i egen regi, vil ikke modellen slik den nå står nødvendigvis åpne for en tilsvarende justering av pris til leverandører i kontraktperioden. Dersom utgifter til tjenesten låses til private leverandører i fire år, vil behov for kostnadsreduksjoner i kommunen kun løses innenfor kommunalt driftet tjeneste. Dette skaper risiko for ulik kvalitet og tjeneste for innbyggerne. Departementet bør vurdere hvordan modellen kan fange opp dette.

Hensynet til brukerne

Det å selv kunne velge og bestemme hvem som skal utføre en tjeneste er et gode. I Lillestrøm kommune har Strategi for helse og mestring en føring om å øke samskaping gjennom å utjevne maktforskjeller og løfte innbyggernes stemme tydeligere. Samskaping omhandler også samhandling med blant annet private aktører for å finne nye og gode løsninger i tjenesteutviklingen. Dette betyr at en modell for fritt brukervalg ikke vil være i strid med strategiens føringer.

Samtidig vil det være en viktig rettssikkerhet for innbyggerne at kommunen opprettholder et visst nivå på de kommunale tjenestene, i tillegg til en løsning med fritt brukervalg. De kommunale tjenestene må kunne yte tjenester av god kvalitet til de innbyggerne som ikke velger private leverandører. Alle innbyggere skal ha tilgang til likeverdige og likeartede tjenester av god kvalitet. Videre må kommunen ha en beredskap for å sikre tjenester dersom en leverandør går konkurs eller må avvikle av andre grunner. En modell med kvalifisering av flere leverandører, gir en risiko for at enkelt leverandører vil ha få kunder fra kommunen. Dersom en slik leverandør må avvikle, må brukerne ha et sikkerhetsnett i form av kommunal tjeneste eller annen leverandør de kan velge. Dette er ikke spesielt omtalt i modellen, men kommunen mener at modellen sikrer at innbyggernes valgfrihet opprettholdes dersom en leverandør går konkurs.

Kommunen vil også vise til at tjenestene har en erfaring med at enkelte brukergrupper ikke selv har forutsetninger for å foreta brukervalg, uten at de nødvendigvis er fratatt samtykkekompetanse eller har fått oppnevnt verge. De vil gjerne lene seg til familie, venner, kommunen eller andre for å gjøre sine valg, både store og små valg i hverdagen. Dette er en gruppe som ikke vil foreta reelle frie brukervalg innenfor modellen. Videre er det brukere som kan utvikle en avhengighet til en bestemt leverandør med en form for usunn lojalitet, som medfører at det å forvalte et fritt brukervalg ikke er enkelt. Det er også en mulighet for at private aktører kan nekte å tilby tjenester til særlig sårbare eller krevende brukere. Dette vil ikke være i tråd med leverandørens tilbudsplikt, og må følges opp av kommunen. Kommunen ser av høringsnotatet at andre land har avgrenset modellen mot enkelte sårbare grupper. Departementet bør vurdere og kommentere disse elementer slik at kommunene legger godt til rette for hvordan sammensatte og mer kompliserte brukerrelasjoner kan løses.

Anbudsprosess og kontraktsoppfølging

I høringen er det skissert anbud hvert fjerde år, med åpning for å ta med nye aktører en gang i året. Det er her snakk om en tjenestekonsesjon. Selve anbudsprosessen er ikke administrativt krevende. Kontraktsoppfølgingen vil kreve administrative ressurser. Administrasjon, kontroll og tilsyn med de private leverandørene vil bli en tilleggsoppgave for kommunen. Denne kontrollen vil være svært viktig for å sikre kvalitet og forsvarlighet i tjenesten – og særlig for de brukergrupper som er mer sårbare. I modell for fritt brukervalg kan ikke kommunen velge å begrense antallet leverandører, men må inngå kontrakt med de som kvalifiserer seg. Da det potensielt vil kunne være mange leverandører som kvalifiserer seg for leveranse av tjenester, vil kommunene måtte ha gode systemer for kontraktsoppfølging og tilsyn hos alle leverandører som gis mulighet for å levere i kommunen.

Lillestrøm kommune er en stor kommune og ligger på det sentrale Østlandet, nært Oslo. Det er her antatt et stort marked for private leverandører, som vil stille krav til at kommunen rigger seg administrativt for å sikre god kontraktsoppfølging av et visst volum leverandører. Dette må til for å sikre at vi til enhver tid vet at innbyggerne får de tjenester de er tildelt, med et riktig kvalitetsnivå. Det kan stilles spørsmål om kommunen må kontrollere alle leverandører like mye, for eksempel om det er samme krav til kontroll av leverandører som ikke benyttes av innbyggerne. Mye taler for å ha likeartet kontroll, fordi modellen legger opp til at alle leverandører som er godkjente skal kunne aktiveres gjennom brukervalget. Da betyr det at kommunen må vite at alle leverandører opprettholder standard gjennom hele kontraktperioden, selv om leverandøren ikke benyttes av innbyggere. Nivå på administrative kostnader til kontrakts- og tjenesteoppfølging fremstår lite drøftet i høringsnotatet.

Det er viktig at både kommunen og private leverandører har gode kvalitetssystemer som er godt kjent hos de ansatte. Videre må avvik meldes og håndteres. Kvalitetssystem og opplæring er viktige forutsetninger som må være på plass for leverandører som skal være kvalifisert til å delta i ordningen med fritt brukervalg. Dette er inntatt i forslag til modell, og blir viktig for kommunene. Kommunen har vurdert om modellen bør inneholde krav til et visst nivå på omsetning for å kunne bli kvalifisert. Dette bidrar til at innbyggerne ikke utsettes for leverandører som har kortsiktige planer eller ikke er robuste nok til å håndtere svingninger i marked og etterspørsel. Samtidig kan det utelukke gode, innovative

leverandører som er i en startfase i en langsiktig satsing. Det er viktig å innrette modellen på en best mulig måte for å unngå den ustabilitet i tjenesten som mange konkurser kan føre med seg. Det bes om at departementet vurderer dette aspektet før endelig modell besluttes.

Kommunen vil også bemerke at Doffin per i dag ikke er godt tilrettelagt for løpende tildeling av kontrakt. Når en kontraktsutlysning er avklart, så fjernes denne fra Doffin. Kommunen må da legge ut på Doffin regelmessig for å få inn flere leverandører ihht modellens ramme.

Kommunens tjenestetilbud i en modell med fritt brukervalg

I en modell for fritt brukervalg må kommunen opprettholde tjenestetilbud i kommunal regi. De kommunale tjenestene må kunne yte tjenester av god kvalitet til de innbyggerne som ikke velger private leverandører. Videre må kommunen ha en beredskap for å sikre tjenester dersom en leverandør går konkurs eller må avvike av andre grunner.

Modell for fritt brukervalg medfører en risiko for at kommunens kostnader øker. Det er det samlede budsjett for helse- og omsorgstjenester som skal dekke både kommunal og privat leveranse. Derfor må kommunen forberede fritt brukervalg gjennom å ta ned kommunale tjenester, for å frigjøre midler til private leverandører for de tjenester som faktisk blir levert. Ved oppstart av fritt brukervalg, er det vanskelig å estimere hvor mange av innbyggerne som vil velge private leverandører og hvor mange som vil velge kommunal tjeneste. Det må da gjøres en beregning, basert på erfaringer fra andre kommuner og antagelser om leveransenivå. Dette gir en risiko for at kommunen ikke reduserer kommunal tjeneste tilstrekkelig, med den konsekvens at dersom flere innbyggere enn forutsatt velger privat leverandør vil kommunen måtte dekke kostnader for en for høy kommunal drift, samtidig med kostnader for privat leveranse. Løsningen er å redusere kommunal tjeneste til rett nivå, men dette er en prosess som tar noe tid. Samtidig vil beredskapshensynet tilsi at kommunal tjeneste ikke nødvendigvis kan reduseres under en visst forsvarlighetsnivå.

På den annen side er det en risiko dersom kommunen reduserer kommunal tjeneste for mye i forhold til det nivå innbyggerne reelt benytter av fritt brukervalg. Da vil det være behov for å gjenoppbygge kommunale tjenester. Kommunene er i konkurranse om arbeidskraften, og det er krevende å håndtere en uforutsigbarhet i tjenester som må bygges opp eller ned ut fra innbyggernes etterspørsel etter kommunal og privat levert tjeneste.

Kommunen vil med dette vise at modellen for fritt brukervalg inneholder økonomisk risiko for kommunene, og dette aspektet bør vurderes ytterligere av departementet ved endelig innretning av modellen.

Hensynet til leverandørene

Fritt brukervalg med mange leverandører kan skape økonomisk uforutsigbarhet for leverandører, både små og store. Aktørene må derfor rigge seg for en slik uforutsigbarhet. Det er i høringsnotatet vist til erfaringer fra andre land om at antall konkurser har økt ved et fritt brukervalg. Små og nye leverandører kan ha utfordringer med å oppfylle krav som kommunen stiller, i motsetning til store leverandører. Videre må leverandørene sikre at de kan opprettholdes standard gjennom kontraktperioden på fire år.»

Ovennevnte høringsuttalelse sendes også inn elektronisk, og vedlagt følger formannskapetets vedtak og saksfremlegget til sak 301/20, hvor høringsuttalelsen fremgår i kapittel 4.

Med hilsen

Kjersti Nordli
Rådgiver

Dokumentet er godkjent elektronisk.

Antall vedlegg: 2