

Saksfremlegg

Konkurransetsetting av tjenester i BoA

2024/36271

Byrådet innstiller til bystyret å fatte følgende vedtak:

1. Tjenester innen Bo- og aktivitetstilbudet (BoA) skal driftes privat ut fra følgende kriterier i en konkurranseutsetting: Et prøveprosjekt innen helgdøgns omsorg i fire år med opsjon på forlengelse
 - a) I størrelsesorden 100 årsverk med opsjon på utvidelse til en dobling av antall årsverk i perioden
 - b) Den private driften evalueres løpende med årlig statusgjennomgang med gitte kriterier som er fastsatt i kontrakt
 - c) Leverandøren forpliktes til virksomhetsoverdragelse
2. Konkurransetsettingen skal evalueres fortløpende og byrådet skal ha årlige rapporter om resultater i prøveprosjektet
3. Endelig kontrakt med leverandør skal godkjennes av bystyret

Sammendrag

I denne saken anbefaler byrådet at bystyret gir sin tilslutning til at arbeidet med konkurranseutsetting av drift av tjenester i BoA realiseres. Det anbefales et fireårig prøveprosjekt med opsjon om forlengelse og utvidelse. Byrådet mener at endelig vedtak om konkurranseutsetting er en prinsipiell avgjørelse som må gjøres i bystyret.

Bakgrunn

Denne saken følger opp punktet i Byrådserklæringen om konkurranseutsetting av drift i BoA:

Byrådet vil: Gjennomføre et avgrenset prøveprosjekt hvor en privat aktør overtar driften av en av de fire enhetene i bo- og aktivitetstilbud (BOA). Målet med prøveprosjektet er å optimalisere og forbedre driften.

Det er fire enheter i BoA og hver enhet er delt inn i 11 avdelinger. Området har over 1 000 årsverk og over 2 000 ansatte, samt drift hele døgnet. Det er drift ved 80 forskjellige lokasjoner. Til sammenligning har grunnskolen i Trondheim ca 1 700 årsverk lærere.

Byrådet har i sak 184/24 gjort en vurdering av omfanget av og innholdet i en konkurranseutsetting av deler av driften i BoA. Anbefalingen fra byrådet er konkurranseutsetting som et prøveprosjekt over fire år innen heldøgns omsorg med en størrelsesorden på 100 årsverk. Videre anbefaler byrådet en opsjon på utvidelse til dobling av antall årsverk og opsjon for forlengelse av tid for prøveprosjektet. Byrådet ønsker at bystyret skal gjøre endelig vurdering av konkurranseutsetting av tjenester i BoA.

Organisering av arbeidet

Arbeidet med å konkurranseutsette deler av driften i BoA er organisert som et prosjekt. Prosjektet eies av kommunaldirektør for sosiale tjenester og organiseres med styringsgruppe, prosjektgruppe og referansegruppe.

Styringsgruppen består av kommunaldirektører med ansvar for hhv sosiale tjenester og finans. Styringsgruppen sikrer at prosjektet holder riktig kurs, og tar strategiske viktige avgjørelser.

Prosjektgruppen består av fagrådgiver, økonomirådgiver, juridisk rådgiver, innkjøpsrådgiver, byrådssekretær, to kommunikasjonsrådgivere og to hovedtillitsvalgte. Fagrådgiver er prosjektleder.

Referansegruppen består av to hovedtillitsvalgte, en representant fra hver av de tre største brukerorganisasjonene i BoA, en representant fra hvert av de fire brukerrådene i BoA, enhetslederne i BoA, kommunalsjef BoA og hovedverneombud. Totalt er det 15 medlemmer i referansegruppen.

Viktige juridiske vurderinger i arbeidet blir kvalitetssikret av kommuneadvokaten i henhold til kommunens rettsinstruks.

Markedsdialog og innspill fra referansegruppe

Prosjektgruppen har invitert til en markedsdialog med mulige leverandører. Seks leverandører deltok i markedsdialogen med hvert sitt møte med kommunaldirektør for sosiale tjenester og tre medlemmer i prosjektgruppen. Formålet med markedsdialogen var å få innspill fra mulige aktører til innhold og omfang av en konkurranseutsetting.

Antall deltakende aktører i markedsdialogen viser at det er interesse i markedet for drift av tjenester. Flere av aktørene sa at de kan ta på seg en betydelig andel tjenester. De poengterte at omfanget må være stort nok til at de kan ha en stedlig ledelse. Flere av aktørene har mest erfaring fra tjenester knyttet til bolig, og dette gjelder særlig beboere med omfattende behov for tjenester. Dette medfører at de også har erfaringer med å forholde seg til regelverket om bruk av tvang og makt. En av aktørene viste til at de har god erfaring med å overta tjenester der det er utfordringer i samarbeidet mellom ansatte og pårørende. Flere av aktørene har noe erfaring fra virksomhetsoverdragelser, men de har stort sett levert tjenester uten at det har vært gjennomført virksomhetsoverdragelse. Flere av leverandørene viser til gode erfaringer fra samarbeid med Oslo, Bergen og andre mindre kommuner. For Oslo trekker de særlig frem deres måte å inngå kontrakter på.

Den foreløpige tidsplanen som var lagt for konkurranseutsettingen anså aktørene i markedsdialogen for å være overkommelig. Referansegruppen uttrykte at tidsplanen viser hvor stort dette arbeidet er og stiller spørsmål ved om det er satt av tilstrekkelig med tid.

Referansegruppen kom med mange gode innspill i møte med dem etter markedsdialogen. De mener omfanget må være av en slik art at det er mulig å måle effekter og samtidig sammenligne med andre deler av BoA. Av innhold som bør konkurranseutsettes peker referansegruppen på

heldøgns omsorg som det mest aktuelle. Det er der de største utfordringene ligger og det er der vi da kan få størst effekt av en konkurranseutsetting. Samtidig ser de en mulighet for å tenke geografisk, og å velge et geografisk område å konkurranseutsette.

Referansegruppen mener at en enhet er for stort i omfang. Det vil være bedre å starte i mindre skala, for eksempel et kostnadsområde, en avdeling eller adresser, og heller utvide etterhvert. Samtidig må det være stort nok til å kunne drives av en privat aktør. Det understrekes fra referansegruppen at dette er en relasjonstjeneste. I motsetning til fritt brukervalg i hjemmetjenesten, kan en bruker velge leverandør, mens i konkurranseutsetting av BoA, kan brukeren ikke velge. Referansegruppen har også spilt inn at det kan medføre mer læring å kombinere flere bofellesskap med forskjellige brukersammensetninger.

Innspill fra AMU og fra hovedtillitsvalgte

Konkurranseutsetting var tema i Arbeidsmiljøutvalget for sosiale tjenester og i drøftingsmøte med hovedtillitsvalgte. Begge møter var 13.12.24. Referat fra drøftingsmøte vedlagt.

AMU sosiale tjenester kom med nyttige innspill til arbeidet og tok saken til informasjon. Det vil være aktuelt å følge den opp også senere i AMU. Hovedtillitsvalgte er opptatt av god ivaretagelse av de ansatte i prosessen både når det gjelder lønns-, pensjons- og arbeidsvilkår.

Tidsplan for prosjektet

I konseptfasen, som er forarbeidet til denne politiske saken, ble det gjennomført en intern kartlegging av mulighetsrommet, markedsdialog og møter i referansegruppen. I tillegg er det gjennomført dialogmøter med hovedtillitsvalgte, enhetsledere, kommunalsjef, brukerorganisasjonene og brukerrådene i BoA. Konseptfasen har vist at det er behov for mer tid enn det ble avsatt i tidligere tidsplaner.

Prosjektgruppen er godt i gang med arbeidet med anskaffelsen. Det gjennomføres en intern behovskartlegging, ny markedsdialog med mer konkret beskrivelse av behovet og utforming av konkurransegrunnlaget med krav og kriterier.

Prosjektgruppen arbeider med mål om oppstart av tjenester hos leverandøren januar 2026. Ved hver milepæl i prosjektet vil det bli gjennomført møter med referansegruppen og andre aktuelle interessenter som er berørt av arbeidet.

Etter anbefaling fra prosjektgruppen gjennomføres anskaffelsen som en to-trinns konkurranse hvor leverandørene prekvalifiseres før utlysning av det ferdige konkurransegrunnlaget. Dette gir en grundig prosess, men prosessen er tidkrevende. Prekvalifisering starter når denne saken er ferdig behandlet fordi en prekvalifisering vil binde kommunen noe.

Byrådets vurdering

Ved konkurranseutsetting må kommunen følge regelverk for anskaffelser. Kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier må fastsettes i tråd med anskaffelsesrettens grunnleggende krav, bl.a. være objektive og etterprøvbare. I kravspesifikasjonen må også omfanget av leveransen reguleres med entydig angivelse av grensesnitt mot tjenester som fortsatt skal gis av kommunen. Kontrakten må sikre rammer for kvalitetskontroll med leverandørens ytelser. Det bør innhentes relevante kontraktsforslag fra andre kommuner som har gjennomført tilsvarende anskaffelser, samt vurderes om det foreligger relevante standardkontrakter.

Det vil være et stort og krevende tiltak å konkurranseutsette en enhet i BoA. Dersom vi skal gjennomføre en prosess der en enhet skal konkurranseutsettes, vil det kreve en relativ stor ressursinnsats fra kommunens administrasjon for forberedelser til overtagelse og senere til oppfølging av tjenestene. En mindre overføring vil kreve mindre administrasjon for forberedelser og senere oppfølging. Etter en mindre overføring, kan det senere vurderes om det er aktuelt med utvidelse av ordningen.

Det er en noe tidkrevende prosess å konkurranseutsette tjenester. Lover og regler for anskaffelser må følges. Fra oppstart av anbudsprosesser til oppstart av tjenester fra leverandør må vi påregne godt over et års arbeid. For å lykkes blir det også viktig å ha god medvirkning fra både ansattes representanter og fra brukerorganisasjonene. Vi har derfor gjennomført medvirkning alt tidlig i prosessen.

Byrådet vurderer at en god løsning av omfang av en konkurranseutsetting bør starte med et noe mindre omfang enn en hel enhet. I vurderingen har byrådet lagt avgjørende vekt på den praktiske utførelsen av en konkurranseutsetting og at dette ikke skal medføre nye kostnader for kommunen. Totalt sett mener vi at et prøveprosjekt vil være av interesse for et godt utvalg av leverandører.

Markedsdialogen og innspill fra referansegruppen gir totalt sett et godt grunnlag for å vurdere innhold og omfang i en konkurranseutsetting. Vår vurdering er at markedsdialogen viser at det er mest aktuelt å konkurranseutsette deler av heldøgns omsorg.

Byrådet har vurdert at følgende kan være grunnlag for et konkurransegrunnlag:

- Et prøveprosjekt innen helgdøgns omsorg i fire år med opsjon om forlengelse
- I størrelsesorden 100 årsverk med opsjon om utvidelse til en dobling av antall årsverk.
- Den private driften evalueres fortløpende med årlig statusgjennomgang med gitte kriterier som er fastsatt i kontrakt.

Den årlige evalueringen danner utgangspunkt for rapportering til politisk nivå. Tjenestekvaliteten følges opp fortløpende.

Krav til kvalitet på tjenesten og fastsettelse av den økonomiske rammen vil være en viktig del av konkurransegrunnlaget. Aspektet med virksomhetsoverdragelse må også nøye defineres for å overholde forutsigbarheten til leverandørene og bestemmelsene om dette i arbeidsmiljøloven.

Prosesen med å velge hvilke bofellesskap der driften av tjenestene skal konkurranseutsettes, har omfattet grundige vurderinger. Ved valg av bofellesskap vil det bli lagt vekt på følgende kriterier:

Privat drift av tjenestene skal medføre bedre muligheter for å optimalisere og forbedre driften. Dette betyr at privat drift skal medføre læring for kommunen som organisasjon. Vi skal finne nye løsninger på utfordringer. Bofellesskap der det har vært og er behov for mye støtte fra overordnet nivå i kommunen har blitt vurdert som mest aktuelle for læring og forbedring. Videre har prosjektgruppen og styringsgruppen, med innspill fra strategisk lederteam BoA, referansegruppen og hovedtillitsvalgte, sett på geografiske løsninger, forskjellig beboersammensetning, sykefravær, økonomistyring og ikke minst informasjon fra leverandører gitt i markedsdialogen.

Hvordan privat drift av deler av tjenestene påvirker resten av BoA er også ivaretatt i vurderingene. Det vil gjøres valg som påvirker organiseringen av de resterende tjenestene i lavest mulig grad.

Konsekvenser for klima og det ytre miljø

Denne saken har ikke betydning for klima og det ytre miljø.

Konsekvenser for arbeidsmiljøet

En overdragelse av tjenester fra kommunen til en privat leverandør vil ha betydning for arbeidsmiljøet hos de ansatte. Ved en virksomhetsoverdragelse etter arbeidsmiljøloven kapittel 16, gir ansatte tydelige rettigheter. Både kommunen og mottakende arbeidsgiver vil ha ulike forpliktelser overfor ansatte. Det er i kommunen etablert gode rutiner for arbeid med virksomhetsoverdragelser, og arbeidet vil skje i nært samarbeid med tillitsvalgte og vernetjenesten.

Konsekvenser for verdiskaping og næringsutvikling

I dag er det begrenset med tjenester til voksne med utviklingshemming fra private aktører i Trondheim. En konkurranseutsetting av tjenester i BoA vil medføre noe nytt i markedet lokalt. Dette vil ha noe effekt på næringsutvikling, ved at nye aktører kan etablere seg i kommunen.

Økonomiske konsekvenser for kommunen

Det forutsettes at prosess med overdragelse av deler av driften i BoA kan løses innen dagens budsjettammer.

I forbindelse med vurderingene som må gjøres, må kommuneadvokaten benyttes til juridiske vurderinger. Dette ut fra rettsinstruksen til kommunen. Det kan også tilkomme kostnader til godtgjøring for brukervedvirkere i referansegruppen. Kostnader dekkes innen gjeldende budsjettammer.

Byrådets konklusjon

Byrådet anbefaler konkurranseutsetting av deler av tjenestene i BoA. Dette som et fireårig prøveprosjekt med opsjon om forlengelse og utvidelse. Kostnader skal dekkes innen gjeldende budsjetter. Det skal innhentes erfaringer fra andre kommuner om kontraktsinngåelser, kvalitetssikring og brukererfaringer. Tidsplan for arbeidet må oppdateres når endelig beslutning om konkurranseutsetting er på plass fra bystyret. Dialog med brukerrepresentanter og tillitsvalgte fortsetter og vil minimum skje innen gjeldende lovverk. Endelig kontrakt med leverandør inngås med forbehold om bystyrets godkjenning av kontrakten.

Byrådet i Trondheim, 16.12.2024

Kristian Dahlberg Hauge
byrådsleder

Christianne Bauck-Larssen
byråd sosiale tjenester

Vedlegg: Referat fra drøftingsmøte med hovedtillitsvalgte