



Saksframlegg

Arkivsak-dok. 24/14028-8
Saksbehandler Arve Falk Lorentzen

Utvalg	Møtedato
Kommunestyret 2023 - 2027	19.06.2025
Helse- og omsorgsutvalget 2023 - 2027	10.06.2025
Formannskapet 2023 - 2027	12.06.2025
Administrasjonsutvalget 2023 - 2027	12.06.2025
Råd for personer med funksjonsnedsettelse 2023 - 2027	06.06.2025

Vurdering av konkurranseutsetting av tjenester i habilitering

Avgrenset prøveprosjekt

Kommunedirektørens forslag til vedtak

1. Kommunedirektøren bes om å arbeide videre med et avgrenset prøveprosjekt med konkurranseutsetting av tjenester i private bofellesskap med stabil drift. Prosjektet forelegges helse- og omsorgsutvalget før utlysning.

Vedlegg

ROS analyse 15.05.25

Sammendrag

Kommunestyret har bedt om en vurdering av et prøveprosjekt der private eller ideelle aktører kan levere deler av tjenesten habilitering. Habilitering er et omfattende tjenesteområde i kommunen, organisert i syv virksomheter som yter tjenester til personer med nedsatt funksjonsevne i alle aldre. Tjenesten har vært gjennom en organisatorisk optimalisering, og virksomhetene har i dag et gjennomsnitt på 23 årsverk hver. Dette har styrket forutsetningene for ledelse og oppfølging i henhold til PØFI ansvaret. Samtidig har tjenesten over tid hatt et vedvarende merforbruk, og det er iverksatt strukturelle tiltak for å bedre økonomien, blant annet reduksjon i årsverk. Foreløpige resultater viser positiv utvikling.

Habilitering med flere har gjennomført en ROS-analyse. Analysen peker på flere risikofaktorer, blant annet svekket faglig kvalitet, redusert fleksibilitet, uro blant brukere og pårørende, samt utfordringer knyttet til ansattes rettigheter og arbeidsmiljø. Det er også økonomiske og juridiske risikomomenter, særlig knyttet til økte kostnader ved oppfølging av private leverandører og behov for tydelige avtaler. I vurderingen av de enkelte virksomhetene fremkommer det at flere enheter har høy kompleksitet, tett integrasjon med andre tjenester og behov for fleksibilitet. Dette gjør privatisering lite hensiktsmessig i flere tilfeller.

Det er tjenester i private bofellesskap med stabil drift som er mest aktuell for å gjennomføre et

prøveprosjekt med konkurranseutsetting innen tjenesten habilitering.

Fakta

Kommunestyret vedtok i budsjett 2025 følgende tekstvedtak nr. 5

«Kommunedirektør bes legge frem en sak for et avgrenset prøveprosjekt innen habilitering der privat/ideell leverandører vurderes for deler av tjenesten».

Habilitering er en av de større tjenestene i kommunen og er organisert i syv virksomheter. Habilitering yter tjenester til personer i alle aldersgrupper med nedsatt funksjonsevne. Tjenestens primæroppgaver er å bidra til at tjenestemottakerne ut fra sine forutsetninger kan mestre daglige gjøremål og sikres samfunnsdeltakelse. Tjenesten leverer tjenester i boliger med mulighet for heldøgns tjenester, ambulerende tjenester, avlastning, barneboliger, privat avlastning og omsorgsstønad. Habilitering drifter deler av ordningen med brukerstyrt personlig assistanse (BPA) under fritt brukervalg og har derfor leverandørkontroll. I tillegg gjennomføres det leverandørkontroll på fem kjøp. Kjøpene utgjør over 50 årsverk omregnet.

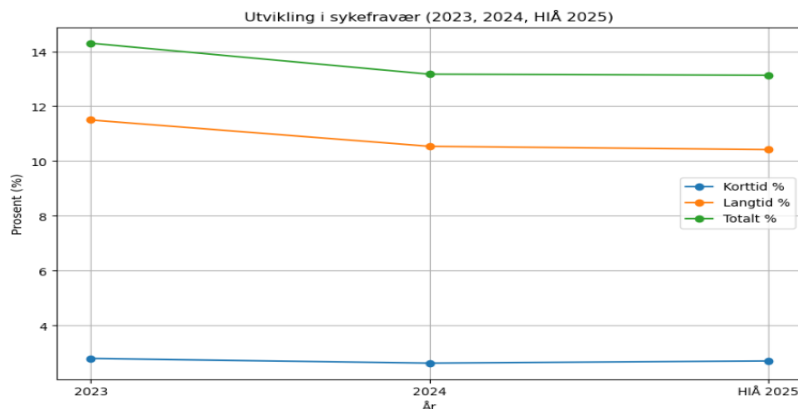
I kommunedirektørens gjennomgang av organisasjonen er tjenesten habilitering optimalisert, og de syv virksomhetene har i dag et gjennomsnitt på omtrent 23 årsverk hver. Dette gir virksomhetslederne et styrket grunnlag for å ivareta sitt ansvar innen personal, økonomi, fag og informasjon (PØFI).

Økonomi

Habilitering er i sterk vekst, og utviklingen krever oppmerksomhet og langsiktig planlegging. Veksten skyldes flere faktorer: Tjenesten yter livslang oppfølging, brukerne lever lenger enn før, og antallet personer med funksjonsnedsettelse i befolkningen øker. I dag er gjennomsnittsalderen blant tjenestemottakerne 25 år, og behovet for tjenester øker jevnt.

Tjenestens omfang har økt i takt med etterspørsel/behov. Denne utviklingen stiller store krav til tjenesten, som kontinuerlig må omorganisere, effektivisere og utvikle nye løsninger for å møte behovene. Habilitering har over flere år hatt et vedvarende merforbruk. I løpet av 2024 og 2025 ble det iverksatt en rekke strukturelle tiltak for å bedre den økonomiske situasjonen. Dette inkluderte kutt i årsverk og en målrettet innsats fra virksomhetsledere og turnusgrupper for å redusere bemanningsplanene med 10 %. De gjennomførte tiltakene har så langt gitt positive resultater. Lønnsanalysen for årets fire første måneder viser et mindreforbruk, noe som indikerer at tiltakene har hatt ønsket effekt.

Sykefravær



Korttidsfraværet har vært relativt stabilt, med en liten økning hittil i 2025 (fra 2,63 % til 2,71 %). Langtidsfraværet har hatt en jevn nedgang, fra 11,50 % i 2023 til 10,42 % hittil i 2025. Totalt sykefravær har gått noe ned samlet sett, fra 14,30 % i 2023 til 13,13 % i 2025. Tjenesten har et gjennomgående høyt sykefravær sammenlignet med landsgjennomsnittet for helse- og omsorgssektoren. Det benyttes trafikklensmodellen for å sikre forsvarlig bemanning og begrense innleie ved fravær. Likevel medfører sykefraværet merkbare kostnader for tjenesten. Dette representerer et område med potensial for forbedring og effektivisering, uavhengig av driftsform.

Utviklingsarbeid i habilitering

Habilitering leverer tjenester på flere trinn i innsatstrappen, og er i likhet med øvrige helsetjenester en del av et viktig utviklingsarbeid knyttet til fremtidsrettede helse- og omsorgstjenester.

Det pågår målrettet planlegging og videreutvikling av tjenestetilbudet for å sikre bærekraft og kvalitet i årene som kommer. Et sentralt fokusområde er oppgavedeling og implementering av TØRN-arbeid, hvor ulike kompetansegrupper organiseres og benyttes på tvers av tjenesten. Målet er å sikre best mulig ressursutnyttelse og styrke tverrfaglig samarbeid i møte med fremtidens behov. En annen mulig gevinst er å gjøre arbeidsplassene mer attraktive når det gjelder å rekruttere og beholde kompetanse.

Tjenesten har et kontinuerlig fokus på å ta i bruk helseteknologiske løsninger som kan bidra til mer effektiv ressursbruk, bedre kvalitet og økt brukersikkerhet. Implementering av teknologi vurderes der det er hensiktsmessig.

Habilitering er i gang med innføring av rammeverket positiv atferdsstøtte. En helhetlig tilnærming til vår brukergruppe for å støtte opp under livskvalitet, inkludering og deltakelse i samfunnets fellesgoder.

Ansattes perspektiv:

Hovedtillitsvalgt har vært ansattes representant og blitt informert om og involvert i denne saksutredningen. Det er blant annet gjennomført en ROS-analyse (vedlegg) hvor hovedtillitsvalgt har medvirket.

Virksomheter i habilitering:

Habilitering har valgt å presentere nøkkeltall for hver virksomhet som har betydning for å gjøre en vurdering i forhold til privatisering.

Habilitering Sør

- Årsverk: 22,19
- Brutto lønnsbudsjett: 22,7 mill. kr
- Forventede refusjoner: 10 mill. kr
- Netto lønnsbudsjett: 12,7 mill. kr
- Antall brukere: 7 (5 ressurskrevende)
- Sykefravær: 8,1 % hittil i år (ned fra 14,1 % i fjor)
- Økonomi: Midlertidig merforbruk på 200 000 kr, forventes dekket av sykelønnsrefusjon (jan-mar)

Habilitering Barnebolig

- Årsverk: 21,02
- Brutto lønnsbudsjett: 18,3 mill. kr
- Forventede refusjoner: 13,6 mill. kr
- Netto lønnsbudsjett: 4,7 mill. kr
- Antall brukere: 2 (begge ressurskrevende)
- Sykefravær: 10,5 % hittil i år (ned fra 12,3 % i fjor)
- Økonomi: I budsjettbalanse (jan- mar)

Habilitering Avlastning

- Årsverk: 19,64
- Brutto lønnsbudsjett: 17,3 mill.kr
- Netto lønnsbudsjett: 17,3 mill. kr
- Antall brukere: 16 (flere kostnadskrevende, én forventes mulig å bli ressurskrevende i 2025)
- Sykefravær: 23 % hittil i år (opp fra 8,9 % i fjor, hovedsakelig grunnet svangerskapsrelatert fravær)
- Økonomi: Mindreforbruk på 700 000 kr (jan-mar), men ny turnus vil øke kostnader

Habilitering Sentrum

- Årsverk: 24,35
- Brutto lønnsbudsjett: 24 mill. kr
- Forventede refusjoner: 0,8 mill. kr
- Netto lønnsbudsjett: 23,2 mill. kr
- Antall brukere: 19 i bolig + 11 hjemmeboende
- Sykefravær: 10,4 % hittil i år (ned fra 21,3 % i fjor)
- Økonomi: Mindreforbruk på 450 000 kr (jan-mar)

Habilitering Vest

- Årsverk: 15,95
- Brutto lønnsbudsjett: 13,5 mill. kr
- Forventede refusjoner: 3,7 mill. kr
- Netto lønnsbudsjett: 9,8 mill. kr
- Antall brukere: 7 i bolig + 3 hjemmeboende
- Sykefravær: 25,9 % hittil i år (opp fra 14 % i fjor)

- Økonomi: Merforbruk på over 1 mill. kr hittil i år (jan-mar)
- Merknad: Ambulerende team ved Dømmesmoen er ikke inkludert i vurderingen, da årsverkene skal overføres til annen tjeneste

Habilitering Øst

- Årsverk: 19,64
- Brutto lønnsbudsjett: 18,3 mill. kr
- Forventede refusjoner: 1,9 mill. kr
- Netto lønnsbudsjett: 16,4 mill. kr
- Antall brukere: 11 i bolig + 5 hjemmeboende (2 ressurskrevende)
- Sykefravær: 10,4 % hittil i år (ned fra 21,3 % i fjor)
- Økonomi: Mindreforbruk på ca. 230 000 kr hittil i år (jan- mar)

Økonomiske og administrative konsekvenser

Økonomiske konsekvenser

Å privatisere deler av habilitering sine helse- og omsorgstjenester kan ha flere økonomiske konsekvenser, både positive og negative på generelt grunnlag.

Mulige økonomiske fordeler:

1. Kostnadsbesparelser: Private aktører kan i noen tilfeller tilby tjenester billigere enn det offentlige, blant annet gjennom mer fleksibel drift og lavere pensjonskostnader.
2. Økt effektivitet: Konkurransen kan føre til mer effektiv ressursbruk og innovasjon i tjenesteleveransen.

Mulige økonomiske ulemper:

1. Ikke optimal utnyttelse av kompetanse og ressurser. Kommunen har et bredt tilfang på kompetanse og ressurser som til enhver tid kan tilpasses behovet til den enkelte bruker. Kommunen har derfor større muligheter til å ta ut synergier på tvers av brukere, avdelinger og virksomheter basert på det til enhver tid gjeldende behov.
2. Usikkerhet om midlenes bruk: Det er vanskelig å fastslå om offentlige midler faktisk går til tjenestene eller til privat profitt. NOU 2020:13 peker på at det ikke er mulig å dokumentere om besparelser brukes til kvalitetsforbedringer eller går til eierne.
3. Tap av kontroll og styring: Kommunen kan miste direkte kontroll over tjenestekvalitet og prioriteringer, noe som kan føre til økte styringskostnader.
4. Langsiktige kostnader: Selv om privatisering kan gi kortsiktige besparelser, kan det på lang sikt føre til høyere kostnader hvis kommunen må ta tilbake tjenester eller håndtere konsekvenser av lavere kvalitet.
5. Redusert andel ideelle aktører: Det har vært en nedgang i andelen ideelle aktører til fordel for kommersielle, noe som kan påvirke verdigrunnlaget i tjenestene.

Administrative konsekvenser

Habilitering har i dag økonomisk og faglig oppfølgingsansvar for 10 kjøp på BPA og 5 helsekjøp. Det påløper administrasjonskostnader og årsverksbruk knyttet til kjøp og oppfølging av tjenester fra private leverandører, slik tjenesten er organisert i dag. Habilitering har ikke hatt et eget budsjett for oppfølging av disse kjøpene. I 2018 ble ansvaret for dette lagt til Habilitering Nord. I fra 2024 har tjenesteleder med støtte fra stab hatt ansvar for oppfølgingen. Tjenesten har gjennomgått de

faktiske timene og kostnadene som følger dagens kjøpsavtaler. Beregningene viser at dette arbeidet utgjør en årlig kostnad på omtrent 240 000 kroner og krever en ressursbruk tilsvarende 0,24 årsverk. Ved en eventuell privatisering vil disse kostnadene øke betraktelig da leverandørkontroll og oppfølging vil være omfattende men nødvendig for å sikre forsvarlig tjenesteleveranse.

Vurderinger:

Risiko- og sårbarhetsanalyse ved privatisering av deler av habiliteringstjenesten

Det er gjennomført en risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) for å belyse konsekvenser ved en eventuell privatisering av deler av habiliteringstjenesten. Analysen danner grunnlag for videre beslutninger.

Faglig forsvarlighet og tjenestekvalitet:

I henhold til helse- og omsorgstjenesteloven § 4-1 skal kommunen sikre at tjenestene som ytes er faglig forsvarlige. Et sentralt risikomoment ved privatisering er at private leverandører kan redusere bemanning eller nedprioritere formell kompetanse og kompetanseutvikling for å oppnå økonomisk gevinst. Dette kan svekke prinsippet om likebehandling og føre til ulik tjenestekvalitet for brukerne. Kommunens nåværende tiltak inkluderer fagtilsyn to ganger årlig per bruker, hvor bemanningsfaktor, kompetanse, vedtak og eventuelle endringer gjennomgås. ROS-analysen anbefaler at bemanningsplaner og døgnyrtimeplaner fremlegges ved tilsyn, og at eventuelle endringer i bemanning må begrunnes faglig og godkjennes av kommunen.

Organisering og fleksibilitet:

Habilitering arbeider aktivt med oppgavedeling og kompetanseutnyttelse på tvers av virksomhetene. Ved privatisering vil denne fleksibiliteten kunne gå tapt, noe som kan svekke tjenestens evne til å tilpasse seg brukernes behov.

Bruker- og pårørendeperspektiv:

Det er høy sannsynlighet for at en privatisering vil skape uro og negative reaksjoner blant brukere, verger og pårørende. Det er derfor avgjørende å utarbeide gode kommunikasjonsplaner og gjennomføre forventningsavklaringer med alle berørte parter.

Ansattes rettigheter og arbeidsmiljø:

Ved virksomhetsoverdragelse skal kommunen sikre at ansatte ivaretas i tråd med arbeidsmiljøloven kapittel 16. ROS-analysen peker på risiko for svekkede lønns- og pensjonsvilkår i privat sektor, samt at eldre arbeidstakere kan miste retten til AFP. Det er også sannsynlig at enkelte ansatte ikke ønsker å overføres til privat virksomhet. Kommunen kan stille krav om at ansatte beholder tilsvarende rettigheter som i offentlig sektor.

Det er videre høy sannsynlighet for økt usikkerhet hos ansatte, og at kommunen risikerer å miste nøkkelkompetanse i perioden frem mot en eventuell beslutning. Dette kan påvirke arbeidsmiljøet og sykefraværet negativt.

Økonomisk og juridisk risiko:

Kommunen har ansvar for å forvalte økonomien i tråd med kommuneloven kapittel 14. Private aktører kan kreve økte ressurser etter overdragelse, og det er viktig at kommunen etablerer tydelige rammevilkår. Det må også sikres hensiktsmessige oppsigelsestider i avtaler, slik at

tjenestemottakere ikke rammes ved eventuelle endringer i leverandør.

Privat virksomhet kan ha motstridende økonomiske interesser, og det er derfor avgjørende at bestillinger og avtaler inneholder tydelige krav og forventninger.

Ressursbruk ved oppfølging av kjøp:

Habilitering bruker i dag administrative ressurser på oppfølging av kjøp fra private leverandører. En uønsket situasjon ved privatisering er at kommunen undervurderer ressursbehovet knyttet til planlegging, gjennomføring og oppfølging av slike kjøp. Dette må inngå som en del av helhetsvurderingen ved eventuell privatisering.

Vurderinger opp mot hver enkelt virksomhet i habilitering

Habilitering vest v/Storgata 89 (Bergetun) består av midlertidige boliger med sammensatt brukergruppe og delt eiendom med andre kommunale tjenester. Det er usikkerhet knyttet til fremtidig bruk av bygget, og tjenestebehovet har vist seg å være større enn forutsatt. På grunn av kompleksiteten og manglende forutsigbarhet vurderes det som lite hensiktsmessig å privatisere denne virksomheten. Habilitering jobber aktivt med å effektivisere driften og redusere merforbruket.

Habilitering Sentrum leverer både tjenester i bofellesskap- og ambulerende tjenester. Det forventes økt behov for ambulerende tjenester fremover, i tråd med prinsipper om tidlig innsats og kostnadseffektivitet. En overføring til ekstern aktør vurderes som uheldig, da det kan svekke fleksibiliteten og evnen til å møte fremtidige behov.

Avlastningsboligen driftes godt til tross for høy kompleksitet i turnus og et høyt sykefravær. Det forventes økt behov for avlastningstjenester i årene som kommer. Tjenesten er tett integrert med pårørende, skole og forvaltning, og en eventuell privatisering vurderes som utfordrende, særlig med tanke på koordinering og fleksibilitet.

Barneboligen, etablert som egen avdeling i 2023, har vist god drift. Det jobbes aktivt med implementering av PAS (positiv atferdsstøtte) og virksomheten samarbeider med Langemyr skole for å blant annet ivareta kapittel 9 vedtak. Det vurderes som sannsynlig at en overtakelse av ekstern aktør vil svekke dette samarbeidet og redusere kvaliteten, med økt sykefravær og turnover som mulig konsekvens. Det er imidlertid verdt å legge merke til at kommunen her benytter 21 årsverk til å betjene kun 2 brukere, og det kunne derfor vært aktuelt å undersøke om dette kunne drives mer kostnadseffektivt med tilfredsstillende kvalitet av private leverandører.

Holteveien er planlagt utfaset til fordel for nytt bofellesskap på Grefstadveien. Endringen gir potensial for innsparing. Brukergruppen har omfattende behov, og det er høy kompetanse og stabilitet i personalgruppen. Det vurderes som viktig at kommunen beholder styring i overgangsperioden.

Habilitering Øst er en veldrevet virksomhet med stabile tjenester og god økonomistyring. Etter innføring av trafikklysmodellen har kostnadene knyttet til sykefravær gått ned. Virksomhetsleder har fått et mindre ansvarsområde enn tidligere og har ansvar for ca. 20 årsverk, noe som gir god forutsetning for tett oppfølging. De fleste tjenestemottakere her bor i privateide bofellesskap. Et prøveprosjekt for privatisering vil trolig lettest å kunne gjennomføre i privateide bofellesskap.

Vurdering av hvor det vil være mest hensiktsmessig å gjennomføre prøveprosjekt med privatisering.

Gjennomgangen over viser at det vil være mest aktuelt å gjennomføre et prøveprosjekt for konkurranseutsetting av tjenester i private bofellesskap der det er stabil drift.

Alternative løsninger

En alternativ løsning er å ikke konkurranseutsette deler av habiliteringstjenesten på nåværende tidspunkt. Kommunen vil da videreføre dagens organisering og styrke det pågående utviklingsarbeidet for å sikre bærekraftige og kvalitativt gode tjenester. Gjennomgangen av habilitering viser at tjenesten er i kontinuerlig utvikling og har iverksatt flere tiltak for å møte økende behov og økonomiske utfordringer. Flere av virksomhetene har vist positiv utvikling etter interne tiltak, og det er etablert strukturer som gir virksomhetslederne bedre forutsetninger for å ivareta sitt ansvar. Tjenesten er preget av høy kompleksitet, tett integrasjon med andre kommunale funksjoner og behov for fleksibilitet og faglig kontinuitet. Risiko- og sårbarhetsanalysen peker på betydelige utfordringer knyttet til privatisering, særlig når det gjelder faglig forsvarlighet, koordinering, arbeidsmiljø og økonomisk kontroll. Selv om det finnes potensielle økonomiske gevinster ved privatisering, vurderes disse som usikre. En privatisering vil kunne medføre økte administrative kostnader og svekket styring.

Et alternativ til konkurranseutsetting av tjenester i private bofellesskap med stabil drift er konkurranseutsetting av driften av barnebolig. Dette alternativet har imidlertid en større risiko for negative konsekvenser.

Konklusjon

Det er tjenester i private bofellesskap med stabil drift som er mest aktuell for å gjennomføre et prøveprosjekt med konkurranseutsetting innen tjenesten habilitering.