



TRONDHEIM KOMMUNE
Tråanten tjielte

Byråd Sosiale tjenester

Sluttrapport konkurranseutsetting av drift i BoA

Erfaringer og læringspunkter



Foto: Terese Samuelsen

1. Innledning

Denne rapporten oppsummerer erfaringene fra prosjektet med konkurranseutsetting av drift for deler av Bo- og aktivitetstilbud (BoA) i Trondheim kommune. Prosjektet ble etablert høsten 2024 basert på en politisk bestilling, men måtte avlyses på grunn av manglende konkurranse i markedet, da bare én leverandør leverte tilbud. Til tross for avlysningen har prosjektet gitt viktig læring knyttet til større innkjøpsprosesser, fag og organisering.

Målgruppen for denne rapporten er alle som ønsker en oversikt over erfaringer og læringspunkter fra arbeidet med konkurranseutsettingen.

2. Bakgrunn og mål

2.1 Politiske vedtak

Prosjektet hadde sitt utgangspunkt i byrådserklæringen (Leangenerklæringen) fra 2024, som fastslo et avgrenset prøveprosjekt hvor en privat aktør skulle overta driften av en av de fire enhetene i BoA. Hovedmålet med prøveprosjektet var å optimalisere og forbedre driften.

Konkurranseutsetting ble endelig besluttet av bystyret 20.02.2025 som vedtok et fireårig prøveprosjekt innen heldøgns omsorg, med opsjon på forlengelse. Dette skulle omfatte ca. 100 årsverk med opsjon på dobling og forplikte leverandøren til virksomhetsoverdragelse. Bystyret vedtok videre at byrådet skulle legge frem en ny sak til bystyret med innstilling av leverandør før tildeling av kontrakt. Denne saken skulle inneholde en beskrivelse av følger for ansatte og tjenestemottakere av tildeling av kontrakt.

2.2 Prosjektets hovedformål

Prosjektets hovedformål var å forberede og gjennomføre en anskaffelsesprosess for privat drift for definerte deler av tjenester i BoA. Dette skulle sikre forsvarlighet, kontinuitet og kvalitet for brukerne, legge til rette for læring og innovasjon, og samtidig ivareta ansatte og tillitsvalgte gjennom lov- og avtaleverk. Prosjektet tok utgangspunkt i lov og forskrift om offentlige anskaffelser (LOA/FOA) og gjennomførte anskaffelsen etter prosedyren i FOA del IV, anskaffelser av helse- og sosialtjenester, for å sikre nødvendig fleksibilitet og dialog med markedet. Prosjektet skulle påvirke organisering av resterende BoA i minst mulig grad.

Planlagte resultatmål etter prosjektgjennomføringen var å legge til rette for å optimalisere og forbedre driften i BoA gjennom å:

- Ta i bruk privat drift som kilde til læring, innovasjon og bedre løsninger.
- Sikre forsvarlige tjenester, riktig pris og robust kvalitet uten at tiltaket skadet kommunens omdømme.
- Etablere tydelige rammer for kvalitet og oppfølging, herunder årlige statusgjennomganger og fastsatte evalueringskriterier i kontrakt.
- Opprettholde brukermedvirkning, rettighetssikring og kontinuitet for brukere og pårørende.

- Ivareta ansatte etter gjeldende lov- og avtaleverk, og gjennomføre en forsvarlig virksomhetsoverdragelse for den delen av tjenesten som skulle konkurranseutsettes.

3. Organisering og gjennomføring

3.1 Prosjektorganisering

Prosjektet var eid av byråd for sosiale tjenester og ble fulgt opp av kommunaldirektøren. Arbeidet var organisert med en styringsgruppe, prosjektgruppe og referansegruppe. Styringsgruppen involverte politisk ledelse ved behov og bestod av kommunaldirektørene Marianne Hindrum Hyldmo og Olaf Løberg.

Prosjektgruppen, ledet av seniorrådgiver Jan Roger Wevang, var en arbeidende gruppe som skulle sørge for gjennomføring og fremdrift. Gruppen iverksatte beslutninger fra styringsgruppen og politiske beslutninger, og forberedte beslutningsgrunnlag og forslag til beslutninger for styringsgruppemøter. Referansegruppen var en rådgivende gruppe overfor prosjektgruppen.

Prosjektets bemanning ble dekket innenfor eksisterende rammer. Det ble benyttet 1,1 årsverk, pluss innleie av ekstern bistand (300 000 kroner) og bistand fra kommuneadvokaten (90 000 kroner).

3.2 Markedsdialog og utlysning

En markedsdialog ble gjennomført i oktober 2024 for å undersøke interesse i markedet, mulige løsninger og alternativer for gjennomføring. Anskaffelsesprosedyren fulgte FOA del IV for å ivareta fleksibilitet, dialog med markedet og mulighet for å forme endelig løsning gjennom prosessen. Konkurransesgrunnlaget ble ferdigstilt i august 2025. Konkurransen ble sendt ut til kvalifiserte leverandører 21. august, med frist for å levere tilbud den 19. september.

3.3 Avlysning av konkurransen

Konkurransen ble avlyst etter at tilbudsfristen var passert, da kun én leverandør hadde levert tilbud. Ett tilbud ga ikke grunnlag for reell konkurranse, og det ble valgt å ikke gå videre med konkurransen.

4. Vurderinger av konkurransegrunnlaget

4.1 Planlagt arbeidsdeling kommune – leverandør

- **Kommunens ansvar:**
 - Et overordnet ansvar for tjenestene, inkludert politisk og administrativt ansvar.
 - Stille bofellesskap til rådighet og ivareta verdibevarende vedlikehold og FDV.
 - Utarbeide bestilling, kvalitetsstandarder og kriterier for tildeling av midler.

- Gjøre faglige og juridiske vurderinger av rett og behov, og fatte enkeltvedtak om tjenester til den enkelte.
- Følge opp kontrakten, føre tilsyn med etterlevelse av lovkrav (HOL/PBRL m.fl.) og kontrollere kvalitet og avvik. Etablere team for kontraktsoppfølging.
- **Leverandørens ansvar:**
 - Leverer tjenester i tråd med kommunens vedtak og krav, og utforme tjenestene slik at de møtte kvalitetskravene.
 - Organisere drift, bemanning og eventuelle nye tilbud ved etterspørsel/behov.
 - Etterlevelse av relevante lover og regelverk, og øvrige etterlevelseskra.
 - Rapportere om kvalitet, avvik og øvrige kontraktskrav i henhold til fastsatt møtestruktur og rapporteringsrutiner.
- **Grensesnitt og samhandling:**
 - Arbeidsdelingen ble tydelig avgrenset for å gjøre kostnad- og risikovurderinger etterprøvbare for leverandørene.
 - Kommunens offentligrettslige plikter overfor brukerne skulle ikke overføres; kommunen skulle føre tilsyn og kontrollere at leverandøren leverte i henhold til kontrakt.
 - Det ble planlagt en forutsigbar møte- og rapporteringsstruktur med årlige statusgjennomganger.
 - Prosess for fastsetting av ADL-skår der leverandør spiller inn forslag og kommunen fastsetter endelig skår og budsjettildeling.

4.2 Risikoer ved konkurranseutsetting av drift i BoA

Det er i forbindelse med konkurranseutsettingen vurdert en rekke forskjellige risikoer. De mest kritiske av disse er vurdert til å knytte seg til personal og kompetanse: at mange ansatte bruker reservasjonsretten for å unngå å bli med over til ny arbeidsgiver i en virksomhetsoverdragelse, og at leverandøren dermed får utfordringer med å rekruttere nok kvalifiserte medarbeidere i et stramt arbeidsmarked. Dette kan samtidig skape overtallighet i kommunen og svekke kontinuitet og kvalitet i tjenestene. I tillegg er det en risiko for at leverandøren reduserer ressursbruken for å øke egen fortjeneste, samt risiko knyttet til etterlevelse av HMS, ledelse og støttefunksjoner. Risikoen øker dersom lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår endres vesentlig, særlig fordi pensjonsordningen tillegges stor vekt av ansatte og ikke kan videreføres uendret hos en privat aktør. Totalt sett vil dette være forhold som kan true tjenestekvaliteten og kommunens evne til å levere faglig forsvarlige tjenester.

Det ble planlagt flere risikoreduserende tiltak knyttet til reservasjonsretten for ansatte. Tiltakene hadde som mål både å redusere sannsynligheten for at mange ansatte reserverer seg ved virksomhetsoverdragelse, og å begrense konsekvensene dersom det likevel skulle skje. Konkurransesgrunnlaget ble utformet slik at gjeldende lønns- og personalgoder i hovedsak ble videreført. Erfaringer fra andre prosesser viser at pensjonsordningen tillegges stor vekt, og leverandørene ble derfor oppfordret til å tilby en innskuddsbasert pensjonsordning som i størst mulig grad tilsvarte den kommunale. God dialog og tidlig forankring blant ansatte ble vurdert som viktige tiltak for å skape tillit og redusere risiko. Videre ble det lagt vekt på å gi god tid til oppstart for leverandør, samt å vurdere både omfanget av konkurranseutsettingen og muligheten for flere leverandører som risikoreduserende faktorer.

For å håndtere risikoen knyttet til ressursbruk fra leverandørens side, ble det lagt vekt på både økonomisk og kvalitativ kontroll. Kontrakten skulle sikre tydelige rammer for kostnader og sikre god kontroll med kostnadsutviklingen. Samtidig ble det planlagt kontrollsystemer som sikret kvaliteten i tjenestene til brukerne.

5. Læringspunkter og anbefalinger for fremtidige konkurranseutsettinger

5.1 Erfaringer med gevinstmål

Prosjektet la vekt på å lykkes med en fremtidig gevinstrealisering ved å utarbeide kontraktsstrategi, krav til kvalitet og årlige statusgjennomganger, og en plan for aktiv oppfølging av valgt leverandør. Målene for å kunne oppnå læring, innovasjon og driftseffektivisering ble operasjonalisert gjennom beskrivelsen i konkurransegrunnlaget. Endelig måling av gevinster forutsatte kontrakt og gjennomført drift hos leverandør, og skulle følges opp i linjen med årlige rapporter til byrådet. Ettersom det ikke ble tildelt kontrakt og dermed ikke iverksatt drift av tjenesten i tråd med de krav og planer som ble lagt, er det ikke mulig å vurdere om gevinstmålene kunne nås.

5.2 Viktige læringspunkter

- **Kunnskap om leverandørmarkedet:** Prosjektet avdekket at det er interesse i leverandørmarked for heldøgns omsorgstjenester i Trondheim. Samtidig er få leverandører etablert her med slike tjenester i dag. Dette er en kritisk innsikt som må ligge til grunn for fremtidige beslutninger om konkurranseutsetting. En grundig og tidlig markedsanalyse er avgjørende.
- **Økonomiske rammer og handlingsrom:** Leverandørene la i sine tilbakemeldinger vekt på behov for tilfredsstillende og oversiktlige økonomiske rammer for å kunne levere bærekraftige tjenester over tid. Det gjelder også kostnader knyttet til oppstart hos leverandør og risiko for svekket tjenestekvalitet pga. rammevilkår. Flere av leverandørene vektla at dette ikke var tilfredsstillende som ramme for konkurransen.
- **Tidsbruk og fremdrift:** Erfaringene viser et klart behov for å sette av tilstrekkelig tid til å gjennomføre alle faser i arbeidet, fra den politiske bestillingen til en eventuell oppstart av drift. Detaljert tidsplanlegging og realistiske estimater er nødvendig for å unngå forsinkelser og avlysninger.
- **Prosjektorganisering og involvering:** Prosjektorganiseringen med styringsgruppe, prosjektgruppe og referansegruppe fungerte godt for å sikre bred involvering og forankring fra ulike aktører, inkludert politisk ledelse, fagfolk, tillitsvalgte og brukerorganisasjoner.
- **Dialog og medvirkning:** Tidlig og god dialog med enheter, tillitsvalgte, brukerorganisasjoner og pårørende bidrar til å redusere risiko for motstand, bygge tillit og sikre at relevante perspektiver blir ivaretatt i prosessen.
- **Sykefravær og turnover.** Mange faktorer kan påvirke sykefravær og turnover. Når man sammenligner de berørte bofellesskapene med BoA generelt kan man ikke se at de berørte bofellesskapene skiller seg vesentlig fra andre i perioden. Det er en liten nedgang i antall vernepleiere, men det kan ikke fastsettes klar sammenheng med prosjektet.

- **Utforming av konkurransegrunnlaget:** Utformingen av konkurransegrunnlaget, spesielt med tanke på lønns- og pensjonsvilkår, er kritisk for å tiltrekke seg kvalifiserte leverandører og ivareta ansattes rettigheter og arbeidsforhold.
- **Risikohåndtering:** Identifisering og planlegging av risikoreduserende tiltak, spesielt knyttet til virksomhetsoverdragelse og rekruttering av fagpersonell i et stramt arbeidsmarked, er essensielt for å sikre forsvarlige tjenester og kontinuitet.

5.3 Anbefalinger til arbeid med nye konkurranseutsettinger

1. **Gjennomfør grundig markedsanalyse i forkant:** Før det fattes beslutning om konkurranseutsetting, bør det gjennomføres en grundig analyse av leverandørmarkedet. Dette innebærer å vurdere markedets modenhet, kapasitet og interesse for å levere tjenestene, og eventuelle barrierer for konkurranse.
2. **Ha et godt datagrunnlag for egne tjenester:** Et solid faktagrunnlag om økonomiske rammer, ressursbruk, bemanning, organisering og tjenesteinnhold er avgjørende før man vurderer konkurranseutsetting. Gode og oppdaterte data om dagens drift gir et nødvendig sammenligningsgrunnlag og gjør det mulig å stille presise krav og realistiske forventninger i konkurransegrunnlaget.
3. **Sett av nok tid og ressurser:** En konkurranseutsetting krever betydelig tid og kapasitet. Det er avgjørende å sette av nok ressurser til alle faser inkludert forarbeid og markedsdialog til å utforme konkurransegrunnlag, anskaffelsesprosess og implementering.
4. **Sikre bred involvering og god forankring:** Arbeidet med konkurranseutsetting krever god involvering fra alle relevante parter. Her spesielt fagpersoner fra virksomheten, økonomi, HR, innkjøp, kommunikasjon, tillitsvalgte og brukerorganisasjoner. Åpen og løpende dialog er avgjørende for å bygge tillit og sikre legitimitet.
5. **Vektlegg ansattes vilkår ved virksomhetsoverdragelse:** For å redusere risiko for at ansatte ikke ønsker å bli med til ny arbeidsgiver og sikre stabil drift bør konkurransegrunnlaget utformes slik at ansattes lønns- og pensjonsvilkår ivaretas på en best mulig måte. Klare krav til virksomhetsoverdragelse i tråd med arbeidsmiljøloven er sentralt.
6. **Vurdering av konkurransens innretning:** Leverandørene hadde i større grad erfaring fra å etablere nye botiltak, hvor de hadde større påvirkning på organisering av drift og tjenesteleveranser enn å virksomhetsoverdra eksisterende bofellesskap.
7. **Vurder omfang grundig:** Det bør vurderes om konkurranseutsettingen bør gjennomføres trinnvis, for eksempel ved å starte med et avgrenset omfang og eventuelt utvide etter evaluering. Størrelsen på konkurransen påvirker både hvilke leverandører som kan delta og risikoen for rekrutteringsutfordringer.
8. **Etabler tydelige kvalitetskriterier og oppfølgingsmekanismer:** Kontraktene må inneholde klare, målbare kvalitetskriterier og systemer for jevnlig oppfølging og evaluering. Dette er nødvendig for å dokumentere at målsettingene om effektivisering og kvalitetsforbedring faktisk oppnås.
9. **Utvikle en proaktiv kommunikasjonsstrategi:** Kommunikasjonsarbeidet bør planlegges parallelt med prosessen. Jevnlig, åpen og presis informasjon til ansatte, brukere, tillitsvalgte og andre berørte parter reduserer usikkerhet og bidrar til forutsigbarhet.

5.4. Anbefalinger for daglig drift

1. **Dialog med pårørende, pårørende som ressurs:** Bofellesskap der det er jevnlig møter der pårørende møter avdelingsleder og/eller ansatte, har bedre relasjoner mellom pårørende og ansatte. Det anbefales faste møter, pårørendekafe, husmøte e.l. for å skape gode relasjoner og for å se pårørende som en ressurs. Pårørende må gis god informasjon når det er noe aktuelt som angår bofellesskapet. Dette kan også bedre rekruttering til brukerråd.
2. **Informasjon og dialog med ansatte:** Det er utfordrende å nå alle ansatte med felles informasjon og ha en digital dialog med dem. Det er behov for bedre løsninger og rutiner for å nå ansatte med viktig informasjon raskt.
3. **Tilbakemeldinger om budsjettmodell:** Leverandørenes tilbakemeldinger om budsjettmodell kan være nyttig i arbeidet med evaluering av budsjettmodellen.
4. **Utfordrende atferd og budsjettmodell:** I arbeidet kom det tydelig frem at bofellesskap som har mye utfordrende atferd, strever med økonomisk balanse i større grad enn andre bofellesskap.
5. **Fastsetting av ADL-skårer:** Konkurransetsettingen har bekreftet behov for en løsning som medfører mer objektiv og lik fastsettelse av ADL-skårer som grunnlag for budsjettildeling.

6. Konklusjon og veien videre

Prosjektet med konkurranseutsetting av drift i BoA ble ikke slutført som planlagt, men har gitt Trondheim kommune verdifull innsikt og en rekke viktige læringspunkter. Disse erfaringene understreker kompleksiteten i slike prosesser og behovet for grundig forarbeid, realistisk planlegging og omfattende dialog med alle berørte parter.

For fremtidige politiske vurderinger av konkurranseutsettinger er det avgjørende å ta disse læringspunktene med seg. Et tydelig fokus på markedskunnskap, ansattes vilkår, risikohåndtering og en robust prosjektgjennomføring vil være nøkkelen til å sikre vellykkede prosesser som ivaretar både tjenestekvalitet, brukerbehov og ansattes rettigheter. Trondheim kommune har nå et bedre grunnlag for å fatte informerte beslutninger om hvordan fremtidige konkurranseutsettinger eventuelt skal utformes og gjennomføres.