



TRONDHEIM KOMMUNE
Tråanten tjælte

Byråd Sosiale tjenester

Sluttrapport konkurranseutsetting av drift i BoA



Foto: Terese Samuelsen

Forord

Konkurranseutsetting av drift for deler av BoA ble etablert som prosjekt høsten 2024, basert på en politisk bestilling fra byrådet. Prosjektet leverte endelig utlysning av konkurransen, dessverre måtte denne avlyses på grunn av manglende konkurranse i markedet, da bare en leverandør leverte tilbud.

Prosjektet har medført viktig læring for Trondheim kommune, blant annet når det gjelder større innkjøpsprosesser, fag og organisering. Rapporten oppsummerer og evaluerer prosjektgruppens arbeid, og er tenkt som et verktøy for ansatte som skal gjennomføre tilsvarende konkurranseutsettinger. Erfaringene til prosjektgruppen kan også være nyttig for andre som skal gjøre tilsvarende arbeid. Her kan nevnes erfaringer om behov for tid til gjennomføring av forskjellige faser i arbeidet, erfaringer fra markedsdialog og organisering av prosjektarbeidet.

Prosjektgruppen har erfart både styrker og utfordringer i dagens organisasjon. Gjennom rapporten tar vi også opp noen læringspunkter for organisasjonen som omfatter alt fra gjennomføring av større anbudsprosesser til hvordan man bygger gode relasjoner mellom ansatte og pårørende.

Som prosjektleder har dette vært et givende, men samtidig noe utfordrende arbeid. Jeg vil takke for muligheten jeg fikk til å bekle denne rollen. Og ikke minst takk til prosjektgruppen, referansegruppen og alle andre som har bidratt i arbeidet. Dere har alle bidratt med viktig læring for Trondheim kommune som organisasjon.

Målgruppen for denne rapporten er de som har behov for en mer utfyllende sluttrapport som oppsummerer prosjektgruppens erfaringer og som kan benyttes som et underlag for gjennomføring av nye konkurranseutsettinger. Det er også laget en versjon som gir en rask oversikt over erfaringer og læringspunkter fra konkurranseutsettingen.

Trondheim 31.10.2025

Jan Roger Wevang

prosjektleder

Forord.....	3
Bakgrunn og mål.....	6
Politiske vedtak.....	6
Måloppnåelse.....	7
Resultatmål og leveranser.....	7
Gevinst -og effektmål.....	9
Erfaringer med gevinstmål.....	10
Vurderinger av konkurransegrunnlaget.....	11
Planlagt arbeidsdeling kommune - leverandør.....	11
Risiko ved konkurranseutsetting av drift i BoA.....	12
Organisering og gjennomføring.....	14
Prosjektorganisering.....	14
Utvelgelse av hvilke områder som skulle konkurranseutsettes.....	15
Markedsdialog og utlysning - oppsummering.....	16
Samarbeid med tillitsvalgte.....	18
Samarbeid og brukarmedvirkning i BoA.....	19
Fremdrift.....	19
Konseptfase.....	20
Forberedelsesfase.....	20
Gjennomføringsfase.....	21
Anskaffelsesprosess.....	21
Virksomhetsoverdragelse.....	23
Økonomi og budsjett.....	25
Vurdert påvirkning av arbeidsmiljøet.....	26
Utvikling i sykefravær i berørte bofellesskap.....	26
Utvikling i turnover i berørte bofellesskap.....	28
Utvikling av antall vernepleiere i berørte bofellesskap.....	28
Kommunikasjon.....	30
Formål og omfang.....	30
Kommunikasjonsmål.....	30
Hovedbudskap.....	30
Målgrupper.....	30
Talspersoner og roller.....	31
Kommunikasjonskanaler.....	31
Milepæler og gjennomføring.....	31
Tiltak etter vedtak i bystyret.....	31
Omdømmerisiko - erfaringer og håndtering.....	32
Læringspunkter.....	33
For linjeorganisasjonen.....	33
Hva fungerte?.....	33

Hva kunne ha blitt gjort bedre?.....	33
Virkning på linjeorganisasjonen - oppsummering.....	33
Forarbeidet til den politiske bestillingen.....	34
Kommunens behov og kunnskap om leverandørmarkedet.....	34
Hindringer og rammebetingelser.....	36
Tilbakemeldinger ved tilbudsfristen.....	37
Teknisk utstyr og IKT.....	37
Læring og innsikt som kan tas i bruk.....	38

Bakgrunn og mål

Politiske vedtak

Prosjektet hadde sitt utgangspunkt i byrådserklæringen (Leangenerklæringen) med følgende punkt:

“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.”

Byrådet besluttet i byrådskonferansen 27.08.2024 å iverksette forarbeid, herunder markedsdialog og tidlig dialog med enheter, tillitsvalgte og brukerorganisasjoner:

- 1. Byrådet gir sin tilslutning til at det snarlig utlyses og gjennomføres en markedsdialog ihht innkjøpslovgivningen.*
- 2. Byrådet gir sin tilslutning til at det opprettes dialog med enheter, tillitsvalgtapparatet og brukerorganisasjoner for å sikre en tidlig og god dialog.*
- 3. Etter at markedsdialogen er gjennomført kommer byråd for sosiale tjenester tilbake til byrådet med en sak der en tar stilling til omfanget av konkurranseutsettingen.*
- 4. Utgiftene til gjennomføring av markedsdialogen dekkes innenfor eksisterende rammer hos involverte byrådsavdelinger.*

For å svare ut byrådets ønske besluttet byråden for sosiale tjenester at arbeidet ble organisert som et prosjekt gjennom kommunaldirektør for sosiale tjenester i samarbeid med kommunaldirektør for finans. Prosjektgruppen forberedte sak som byrådet behandlet 14.11.2024 (sak 184/2024) og besluttet følgende:

- 1. Tjenester innen Bo- og aktivitetstilbudet (BoA) skal driftes privat ut fra følgende kriterier i en konkurranseutsetting: Et prøveprosjekt innen heldøgns 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. Byråd sosiale tjenester gjennomfører konkurranseutsettingen*
- 3. Prosjektet gjennomfører en ytterligere markedsdialog og prekvalifisering før det leveres sak til bystyret for vedtak om endelig konkurranseutsetting*
- 4. Byrådet skal ha årlige rapporter om resultater i prøveprosjektet*
- 5. Dialog med brukerorganisasjoner, brukerråd og tillitsvalgte ivaretas minimum innen gjeldende regelverk*

6. *Ved virksomhetsoverdragelse, følges arbeidsmiljølovens bestemmelser for dette*

Bystyret behandlet 20.02.2025 sak 24/25 og vedtok tilsvarende rammer, samt at byrådet skulle legge frem ny sak til bystyret med innstilling av leverandør før tildeling av kontrakt:

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. *Konkurranseutsettingen skal evalueres fortløpende og byrådet skal ha årlige rapporter om resultater i prøveprosjektet.*
3. *Byrådet skal levere ny sak til bystyret om innstilling av leverandør før tildeling av kontrakt. Saken skal inneholde beskrivelse av følger for ansatte og tjenestemottakere av tildeling av kontrakt.*

Måloppnåelse

Prosjektets hovedformål var å forberede og gjennomføre en anskaffelsesprosess for privat drift for definerte deler av tjenester i BoA, 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 (heretter omtalt som del IV), for å sikre nødvendig fleksibilitet og dialog med markedet.

Resultatmål og leveranser

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

Prosjektet leverte følgende hovedleveranser i forberedelses- og gjennomføringsfasen frem

til anskaffelsen ble avlyst i ultimo september 2025:

- Politisk forankring: Byrådsnotat 27.08.2024 (igangsetting) og byrådsvedtak 14.11.2024 (sak 184/2024), samt bystyrevedtak 20.02.2025 (sak 24/25).
- Prosjektorganisering: Etablering av styringsgruppe, prosjektgruppe og referansegruppe med deltakelse fra ledelse, fag, økonomi, innkjøp, HR, kommunikasjon, hovedtillitsvalgte, brukerorganisasjoner og brukerråd, samt kommunalsjef og enhetsledere BoA.
- Markedsdialog: Det ble gjennomført en markedsdialog i konseptfasen i oktober 2024, for å undersøke markedets modenhet, mulige løsningsrom og egnet gjennomføring.
- Strategi og metode: Anskaffelsesprosedyre etter del IV for å ivareta fleksibilitet, dialog med markedet og mulighet for å forme endelig løsning gjennom prosessen.
- Avklarte roller og grensesnitt: Overordnet avklaring av arbeidsdeling mellom kommunen (bestiller, myndighetsutøver, FDV av bygningsmasse, kontraktsoppfølging) og tjenesteleverandør (tjenesteproduksjon i henhold til vedtak/krav).
- Kvalifikasjonskrav: Generelle kvalifikasjonskrav for leverandørene som kvalifiserte seg til deltagelse: forsvarlig drift, ansvarsforsikring for sine ansatte, økonomisk og finansiell kapasitet til å gjennomføre oppdraget og miljøhensyn. Det kom inn åtte kvalifikasjonsanmodninger, hvorav to ble avvist på grunn av manglende oppfyllelse av kvalifikasjonskravene.
- Tildelingsstrategi: På grunn av valgt budsjettmodell var det kun kvalitet leverandørene kunne konkurrere på. (Inn under tildelingskriteriet kvalitet kan de konkurrere på oppdragsforståelse, robusthet og risiko). Kriteriet ble utarbeidet for videre detaljering i konkurransen.
- Risikovurdering og tiltak: Identifisering av nøkkelrisikoer (Faglig kvalitet, reservasjon mot virksomhetsoverdragelse, rekrutteringsrisiko, leverandørers ressursbruk/fortjenestestyling, HMS/etterlevelse) samt skisserte tiltak (videreføring av lønns-/personalgoder ut tariffperioden, krav til likeverdig pensjonsordning, timing og omfangsstrategi).
- Kommunikasjon og medvirkning: Plan og gjennomføring av informasjonsmøter med ansatte, tillitsvalgte, brukerorganisasjoner og pårørende, samt opprettelse av prosjektets nettside. Det ble gjennomført målrettede tiltak i uke 10–11 (2025), digitale møter og jevnlig skriftlig informasjon (bl.a. 01.07.2025).
- Tids- og gjennomføringsplan: Detaljert plan som la opp til prekvalifisering våren 2025, utlysning av konkurransegrunnlag før sommeren 2025, tilbud i slutten av august 2025 (justert til 19. september), evaluering og forhandlinger høsten 2025, samt prosess for bystyresak om tildeling og signering mot årsskiftet 2025/26, samt virksomhetsoverdragelse og oppstart i 2026. Tidslinjen la opp til at en eventuell tildeling skulle behandles i bystyret 18. desember 2025.
- Forvaltnings- og rettighetsrammer: Klargjøring av kommunens offentligrettslige ansvar, brukermedvirkning og tilsyns- og kontraktsoppfølgingsbehov ved privat

drift.

- Virksomhetsoverdragelse: Prosess- og rettslige rammer i AML kapittel 16 ble gjennomgått og konkretisert for kommende gjennomføringsfase.

Konkurransegrunnlaget ble ferdigstilt for publisering i andre halvdel av august etter gjennomgang og kvalitetssikring av kommuneadvokaten. Endelig utlysning og mottak av tilbud var planlagt i tråd med revidert tidsplan for sommer/høst 2025, og konkurransen ble sendt ut til kvalifiserte leverandører 21.august, med frist for å levere tilbud den 19.september.

Gevinst -og effektmål

Overordnede gevinstmål slik de var definert i vedtak og prosjektstyrende dokumenter) inkluderte:

- Optimalisering og forbedring av drift:
 - Måleindikator: Årlige statusrapporter til byrådet basert på kontraktsfestede kvalitetskriterier, samt økonomiske nøkkeltall og HMS-indikatorer hos valgt leverandør.
 - Ambisjon: Dokumenterbare forbedringer i organisering, tjenestekvalitet og/eller effektivitet i kontraktsperioden.
 - Realisering: Årlig i kontraktsperioden.
 - Tiltak/forutsetninger: Klare kontraktskrav, aktiv kontraktsoppfølging, løpende lærings- og innovasjonsfokus i dialog med leverandør.
- Kvalitet og forsvarlighet:
 - Måleindikator: Etterlevelse av lov om kommunale helse- og omsorgstjenester (HOL) og pasient- og brukerrettighetsloven (PBRL), avvikshåndtering, brukertilfredshet/undersøkelser og kontraktsmessige kvalitetsindikatorer.
 - Ambisjon: Stabil forsvarlighet og forbedring på prioriterte kvalitetsområder.
 - Realisering: Løpende og i årlige gjennomganger.
 - Tiltak/forutsetninger: Tydelig grensesnitt, kompetansekrav, oppfølging og tilsyn.
- Kontinuitet og stabilitet for brukere:
 - Måleindikator: Kontinuitet i tjenesteleveranse ved overdragelse, planlagte overgangstiltak, registrerte hendelser.
 - Ambisjon: Ingen brudd i kritiske tjenester ved overdragelse.
 - Realisering: I overgangs- og etableringsfase.
 - Tiltak/forutsetninger: God planlegging av virksomhetsoverdragelse, dialog med pårørende/verger, leverandørens bemanningsplaner.
- Ivaretagelse av ansatte:

- Måleindikator: Andel som aksepterte overdragelse, informasjon og oppfølging gjennom prosessen, etterlevelse av AML-kap. 16.
- Ambisjon: Høy andel som ble med over til ny arbeidsgiver, forsvarlig prosess og god etterlevelse av rettigheter.
- Realisering: I overdragelsesfasen.
- Tiltak/forutsetninger: Tidlig og god informasjon, krav til videreføring av lønns-/personalgoder ut tariffperioden, tilbud om likeverdig innskuddspensjon.

Erfaringer med gevinstmål

Prosjektet la grunnlaget for en fremtidig gevinstrealisering gjennom utarbeidet kontraktsstrategi, krav til kvalitet og årlige statusgjennomganger, samt plan for aktiv oppfølging av privat leverandør. Målene for å kunne oppnå læring, innovasjon og driftseffektivisering ble operasjonalisert gjennom beskrivelsen i konkurransegrunnlaget og plan for dialog (kunde/leverandør) i kontraktsperioden. 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.

Vurderinger av konkurransegrunnlaget

Planlagt arbeidsdeling kommune - leverandør

Kort oppsummering av planlagt arbeidsdeling mellom kommunen og leverandøren

- Kommunens ansvar:
 - et overordnede ansvar for tjenestene, inkludert politisk og administrativt ansvar.
 - stille bygningsmassen til rådighet og ivareta verdibevarende vedlikehold og FDV.
 - utarbeide bestilling, kvalitetsstandarder og kriterier for tildeling av budsjettmidler.
 - 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/pbri m.fl.) og kontrollere kvalitet og avvik.
 - kontraktsoppfølgingen skulle ligge i et eget team på HVK, med bistand fra fagrådgiver, sektorøkonom og øvrige relevante fagressurser.
- Leverandørens ansvar skulle være:
 - levere tjenesteproduksjonen 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, herunder arbeidsmiljøloven, HMS og øvrige etterlevelseskraav.
 - rapportere om kvalitet, avvik og øvrige kontraktskraav 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 rapporteringsstrukturr med årlige statusgjennomganger.

- Prosess for fastsetting av ADL-skår der leverandør spiller inn forslag og kommunen fastsetter endelig skår og budsjettildeling.

Risiko ved konkurranseutsetting av drift i BoA

På generell basis kan en skille mellom ulike typer risikoer, som vil kunne ha medført mangelfulle tjenester og følgelig kunne utgjøre en utfordring for kommunen:

- Risiko knyttet til reservasjonsrett fra kommunens ansatte mht å akseptere virksomhetsoverdragelse til ny arbeidsgiver
- Risiko knyttet til leverandørens reduksjon i bruk av ressurser på leveransen, for på den måten å øke egen fortjeneste.
- Risiko knyttet til leverandørens generell etterlevelse av HMS m.m. hos leverandøren, dvs ledelse og lederstøttesystemer.
- Risikoen knyttet til leverandørens tilgang på ansatte med riktig fagkompetanse kan synke dersom våre tidligere ansatte ikke trives og dermed søker seg tilbake til kommunen når vi utlyser nye stillinger.

Spesielt punkt 1 og 4 ble vurdert kritisk mht kommunens ansvar for å levere faglig forsvarlige tjenester, her ville leverandøren ha måttet rekruttere nye medarbeidere i et eksternt stramt arbeidsmarked. Ved en stor grad av reservasjonsrett ville kommunen i tillegg måtte ha håndtert en overtallighetssituasjon i egne rekker.

Det ble planlagt for risikoreduserende tiltak, både for å redusere risiko for at dette skulle skje og for å redusere omfanget av den påvirkning stor grad av reservasjonsrett har på leveranser til brukerne.

Risiko for at mange reserverer seg øker dersom arbeidsforhold og lønns- og ansettelsesvilkår endres dramatisk gjennom konkurranseutsettingen. Konkurransegrunnlaget måtte derfor sikre at gjeldende lønns- og personalgoder hovedsakelig ble videreført. I tillegg kunne risikoen reduseres ved at prosessen ble forankret hos de ansatte, hvor god dialog ble sett på som et viktig tiltak.

Erfaring fra andre prosesser er at pensjonsordning tillegges vesentlig vekt. Det var ikke mulig for en privat aktør å videreføre den kommunale, ytelsesbaserte ordningen. Som innkjøper ønsket kommunen å legge som premiss at tilbyderne måtte tilby en innskuddsbasert ordning som var mest mulig likeverdig den kommunale ordningen.

Dersom mange ansatte reserverte seg kunne det bli vanskelig for en leverandør å rekruttere tilstrekkelig med nye medarbeidere med tilsvarende kompetanse som kreves. Følgende risikotiltak ble vurdert:

- La det gå tilstrekkelig tid fra frist for reservering utløper til kontrakten startes opp med ny leverandør.
- Kun konkurranseutsette 50 % av BoA-enheten i første omgang, med opsjon på å implementere resterende drift på gjeldende enhet, etter 6 mnd. Da halveres behovet for ny rekruttering av ansatte i første omgang.
- Dele anskaffelsen i to delkontrakter hvor vinnende leverandør overtar driften av hver sin halvpart av BoA-enheten. Dette halverer den enkelte leverandør sine utfordringer, derimot vil ruttingen måtte skje i samme arbeidsmarked.

- Kommunikasjonsstrategi som ivaretar medarbeiderne på en god måte.

Det var flere fordeler og ulemper ved alle disse tiltakene, og de valgene som ble tatt ble innarbeidet i konkurransegrunnlaget.

Organisering og gjennomføring

Prosjektorganisering

Prosjektet var eid av byråd for sosiale tjenester, og ble fulgt opp av kommunaldirektør. Arbeidet var organisert med styringsgruppe, prosjektgruppe og referansegruppe. Styringsgruppen involverte politisk ledelse ved behov.

Styringsgruppen bestod av:

- Kommunaldirektør Marianne Hindrum Hyldmo
- Kommunaldirektør Olaf Løberg

Prosjektgruppen bestod av:

- Seniorrådgiver Jan Roger Wevang (prosjektleder)
- Rådgiver Kristine K Nervik Sjørdal (ass. prosjektleder), Marte Hoksrud Aakre fra 01.06.2025
- HR-rådgiver Tor Robin Sandkjernan
- Innkjøpsrådgiver Heidi Storrøsæter
- Kommunikasjon / byrådssekretær Siri Holm Lønseth
- Hovedtillitsvalgte: Arnhild H. Skaanes, Anniken Lien Van Marion. Tarjei Fiske Fjalestad overtok for Van Marion 28.mars 2025.
- Kommunikasjonsrådgivere: Tone Fagerholt og Hanna Huglen Revheim
- Seniorrådgiver Berit Antonie Holmlimo (informasjon om andre kommuner)

Fra juni 2025 ble det engasjert inn ekstern prosjektstøtte i en 20% stilling (Ingar Sandvik) for å støtte og styrke prosjektledelsen.

Referansegruppen bestod av:

- Hovedtillitsvalgte: Runa Forren, Rune Ellefsen
- Representanter fra brukerorganisasjonene: Gerd Østby Strømman (NFU), Ida Sortland (NFU), Kent Åge Solem (Autismeforeningen), Magne Skjetne (LUPE)
- Representanter fra brukerrådene: Lennart Sølmsnes Røsten, Anita Kjenstadbakk, Per Ketil Jonsvold, Elisabeth Trøan Johansen
- Enhetsledere BoA Wenche Langlo, Frank Hofstad, Øystein Granamo Iversen, Mattis Aune
- Kommunalsjef Habilitering og forvaltning Karin Erland
- Hovedverneombud Roger Mogseth

Prosjektgruppen ble ledet av prosjektleder, og var en arbeidende gruppe som skulle sørge for gjennomføring og fremdrift i prosjektet. Gruppen iverksatte beslutninger fra styringsgruppen og politiske beslutninger. Til styringsgruppemøter forberedte prosjektgruppen beslutningsgrunnlag og forslag til beslutninger, herunder underlag til politiske saker. Ved behov innhentet prosjektgruppen nødvendig kompetanse og kunnskap innad i kommunen og eksternt. Prosjektgruppen hadde også ansvar for å sørge

for at alle berørte, direkte og indirekte, fikk nødvendig informasjon og kunne delta i dialog om arbeidet.

Referansegruppen var en rådgivende gruppe for prosjektgruppen. De skulle sikre at prosjektet hadde bred forankring og at viktige hensyn ble ivaretatt. Til møtene med referansegruppen forberedte prosjektgruppen aktuelle tema som det var nødvendig å få innspill på. Konkurransegrunnlaget ble ikke delt med referansegruppen. Det var ønskelig at disse møtene ikke fokuserte på detaljer i konkurransegrunnlaget, men heller løftet sentrale tema som burde dekkes i arbeidet.

I tillegg til innkjøpstjenestens egen gjennomgang ble konkurransegrunnlaget også kvalitetssikret av kommuneadvokaten før utlysning, i henhold til kommunens rettsinstruks. Det var spesielt viktig å få vurdert arbeidsfordelingen mellom oppdragsgiver og leverandør, samt den økonomiske risikoen for kommunen. Det ble også viktig å få vurdert lovligheten av kommunens krav om revisjon og oppfølging av leverandør slik dette var formulert i konkurransegrunnlaget.

Utvelgelse av hvilke områder som skulle konkurranseutsettes

Formål og føringer

- Utvelgelsen skulle støtte hovedmålet om læring, optimalisering og forbedring av driften i BoA. Privat drift skulle gi overførbar erfaring til kommunens egenregi uten å skape nye kostnader.
- Politiske vedtak la rammene: et prøveprosjekt innen heldøgns omsorg i om lag 100 årsverk, med opsjoner. Det ble vektlagt praktisk gjennomførbarhet og minimal påvirkning på øvrig drift av tjenesten.

Datagrunnlag og kvalitetssikring

- Prosjektet tok utgangspunkt i BoA sine styringsdata (bl.a. sykefravær, økonomi, beboersammensetning) og budsjettmodellen.
- Før endelig utvalg ble gjort, gjennomførte prosjektet en ekstra kvalitetssikring av forklaringsfaktorer for variasjon mellom bofellesskap, slik at beslutninger ble i størst mulig grad bygget på verifiserte data.

Vilkår for utvelgelse

- Potensial for læring og forbedring: bofellesskap som over tid hadde behov for mye støtte fra overordnet nivå ble vurdert som særlig aktuelle.
- Driftsmessige utfordringer: enheter med dokumenterte utfordringer knyttet til faglig og økonomisk bærekraft og HR-indikatorer (sykefravær og turnover) ble vektlagt.
- Markeds- og tjenestetilpasning: markedsdialogen indikerte at deler av heldøgns omsorg var mest egnet for konkurranseutsetting.
- Sammensetning og lokalisering: det ble sett på geografiske løsninger og variasjon i beboersammensetning for å sikre håndterbart omfang og relevante sammenligningsgrunnlag.
- Hensyn til resten av BoA: utvalg og omfang skulle påvirke organiseringen av gjenværende tjenester i lavest mulig grad.

Medvirkning og forankring

- Prosjektgruppe og styringsgruppe behandlet krav til valg av bofellesskap og alternativer fortløpende.
- Referansegruppen ga innspill til krav til kvalitet og praktiske hensyn.
- Egne møter med ledelsen i BoA for blant annet å sikre praktiske hensyn.
- Innspill fra leverandørmarkedet gjennom forhåndsdialog høsten 2024 ble innarbeidet i vurderingene av omfang og tjenestetyper.
- Pårørende/verger ble informert om valg av berørte bofellesskap i forkant av planlagte informasjonsmøter, og det ble gjennomført supplerende dialog ved behov.
- Det ble gjennomført møter med berørte ansatte, samt informasjon delt via egen nettside for prosjektet.

Beslutning og omfang

- Før behandling i bystyret ble det vurdert at utvelgelsen skulle starte med et mindre omfang enn en hel organisatorisk kommunal enhet i BoA for å redusere risiko og øke sannsynligheten for en håndterbar gjennomføring.
- Markedsdialog og referansegruppeinnspill pekte samlet på at deler av heldøgns omsorg var mest egnet, og dette ble lagt til grunn for den videre inndelingen og utvelgelsen av aktuelle bofellesskap.
- Endelig utvalg ble forankret i prosjektets styringsstruktur og tilpasset de politiske vedtakene om omfang og krav til måloppnåelse.

Markedsdialog og utlysning - oppsummering

I anskaffelsen ble det gjennomført flere dialogfaser i ulike deler av gjennomføringen.

Som en del av konseptfasen ble det gjennomført en leverandørdialog oktober 2024 for å kartlegge markedet og få innspill til anskaffelsen. Her ble det gjennomført en-til-en-møter med seks leverandører. Ikke alle disse leverandørene sendte inn en kvalifikasjonsanmodning da konkurransen ble kunngjort, men det var andre leverandører som meldte seg på i prekvalifikasjonen.

Markedsdialog i konseptfasen (høst 2024)

- Kommunen publiserte en invitasjon til markedsdialog 14. september 2024 med påmeldingsfrist 2. oktober.
- Det ble gjennomført en-ti-en-møter med interesserte leverandører 8. og 9. oktober 2024
- Informasjon fra dialogen ble brukt som grunnlag til å:
 - få et bedre bilde av markedet
 - innhente informasjon fra andre kommuner
 - planlegge gjennomføringen av anskaffelsen med fokus på fleksibilitet og ytterligere dialog med markedet
 - avgrense anskaffelsen til deler av heldøgns omsorg

- tydeliggjøre grensesnitt og forventninger til kvalitet, kontinuitet, HMS/etterlevelse og oppfølging.
- Styringsgruppen besluttet 22.10.2024 å gjennomføre anskaffelsen etter del IV, og byrådet ga sin tilslutning i sak 184/2024 (14.11.2024).

Etter bystyrets vedtak 20. februar 2025, ble konkurransen kunngjort 24. mars, med kvalifikasjonsfrist 3. april. Det kom inn åtte kvalifikasjonsøknader, hvor kun seks leverandører oppfylte alle kvalifikasjonskravene og ble invitert til videre deltagelse.

De seks kvalifiserte leverandørene ble invitert til en felles digital tilbyderkonferanse. På grunn av at prosjektgruppen var usikker på hvor mye informasjon leverandørene hadde behov for, måtte alle ansatte hos de seks leverandørene som skulle delta i anskaffelsen, signere en taushetserklæring, før de fikk tilsendt et utkast på konkurransegrunnlaget og møtelenke til tilbyderkonferansen. Utkastet til konkurransegrunnlaget ble sendt ut på forhånd slik at leverandørene fikk mulighet til å se hvordan kommunen hadde planlagt å gjennomføre anskaffelsen og forberede seg til tilbyderkonferansen.

I tilbyderkonferansen ytret leverandørene et ønske om at det også ble gjennomført en-til-en møter, slik at de kunne stille spørsmål og komme med innspill uten å stå i fare for å utlevere forretningshemmeligheter til de andre leverandørene. Det ble gjennomført en-til-en-møter med deler av prosjektgruppen til stede, for å ikke bruke mer ressurser enn nødvendig.

Prosjektgruppen erfarte at det var store forskjeller i leverandørens engasjement i de to måtene å gjennomføre en markedsdialog på. I tilbyderkonferansen var det kun noen få leverandører som var aktive og det var vanskelig for oppdragsgiver å få den informasjonen vi var ute etter. Derimot i en-til-en-møtene var alle leverandørene veldig aktive og stilte masse spørsmål til konkurransegrunnlaget og kom med innspill til forbedringer.

Som et resultat av dialogen, kom det mange relevante innspill og spørsmål som måtte avklares før ferdigstillingen av konkurransegrunnlaget.

Formål og rammer for dialogen med de kvalifiserte leverandørene

- Dialogen med leverandørene skulle avklare interessen og modenheten i markedet og gi prosjektgruppen informasjon til å utforme et godt og relevant konkurransegrunnlag, herunder innspill til omfang, innretning, krav og tildelingskriteriet i anskaffelsen.
- Dialogen skulle også belyse grensesnitt mellom kommunens ansvar og leverandørens ansvar, samt identifisere risikofaktorer og mulige avbøtende tiltak før publisering av konkurransedokumentene.

Dialog med de kvalifiserte leverandørene

- Et utkast til konkurransegrunnlaget ble sendt til de kvalifiserte leverandørene den 23. april 2025 som underlag til tilbyderkonferansen den 6. april.
- Frist for å komme med spørsmål og innspill etter tilbyderkonferansen var fredag 9. mai.
- Noen av spørsmålene og innspillene ble besvart i møtereferatet fra tilbyderkonferansen som ble sendt ut til leverandørene den 15. mai 25.

- Det ble gjennomført en-til-en-møter med alle leverandører 23. mai 2025 hvor leverandørene fikk mulighet til å stille de spørsmålene de ønsket.
- Innspillene fra leverandørene ble brukt til å:
 - finjustere krav til kvalitet, rapportering og kontraktsoppfølging (kontinuitet, universell utforming, brukermedvirkning, budsjettmodell og robusthet),
 - tydeliggjøre ansvarsfordeling for FDV og bygningsmasse,
 - operasjonalisere risikoreduserende tiltak knyttet til virksomhetsoverdragelse (videreføring av lønns- og personalgoder ut tariffperioden, krav om likeverdig innskuddspensjon) og rekruttering
 - bekrefte det som ble vurdert som et håndterbart oppstartsomfang (ca. 100 årsverk med opsjon på utvidelse) og en realistisk tidsplan.

Temaer som sto sentralt i dialogene

- Oppdragsforståelse og tjenesteinnhold: avgrensning til heldøgns omsorg og presis beskrivelse av ytelser og grensesnitt mot tjenester som skulle forbli i kommunal regi.
- Kvalitet og oppfølging: indikatorer, avvikshåndtering, tilsyn og kontraktsoppfølging.
- HMS/etterlevelse og styringssystem: krav til leverandørens ledelses- og kvalitetssystemer.
- Virksomhetsoverdragelse og personalvilkår: prosess etter arbeidsmiljøloven kap. 16, reservasjonsrett, lønns- og pensjonsvilkår.
- Risiko og robusthet: rekrutteringsrisiko i et stramt arbeidsmarked, behov for tilstrekkelig overgangstid og mulighet for trinnvis innfasing.
- Grunnlag for innretning av kontrakt: samarbeid, fleksibilitet, kontraktens varighet og oppsigelsesadgang.
- Forståelse av kommunens budsjettmodell

Utllysning og resultat

- Basert på markedsdialogene og innspill fra referansegruppen og styringsstrukturen ble konkurransegrunnlaget kvalitetssikret og ferdigstilt.
- Konkurransegrunnlag ble sendt til leverandørene 21. august 2025 i tråd med revidert tidsplan.
- Spørsmålsfristen var 10. september. Rett før spørsmålsfristens utløp kom det mange spørsmål fra en leverandør. De fleste spørsmålene var knyttet til:
 - økonomi og budsjettmodell
 - informasjon om ansattes arbeidsvilkår
 - ADL-modellen
 - forbedringstiltak
- Tilbudsfristen var 19. september

Samarbeid med tillitsvalgte

Prosjektet gjennomførte tidlig dialog med hovedtillitsvalgte (09.09.2024) og etablerte faste møte- og involveringsarenaer gjennom prosjektperioden. Arbeidstakerorganisasjonenes medvirkning ble ivarettatt i tråd med Hovedavtalen kap. 1-4-2, både gjennom representasjon i prosjekt- og referansegruppe, og gjennom drøftingsmøter (13.12.2024). Til tross for at organisasjonene før prosjektet uttrykte motstand mot konkurranseutsetting,

forholdt arbeidstakerrepresentantene seg profesjonelt til det politiske vedtaket. Prosjektet la til rette for involvering og for å sikre god informasjon til tillitsvalgte og ansatte for å kunne ivareta ansattes rettigheter. Hovedtillitsvalgte var representert med to deltakere både i prosjektgruppen og i referansegruppen. Ved at det deltok to tillitsvalgte i hver av disse gruppene, ga det dem mulighet til å diskutere taushetsbelagt informasjon seg i mellom på en trygg måte og på den måten mulighet for å bidra godt med innspill.

Tillitsvalgte opplever at det har vært godt samarbeid og uttrykksklima i de to etablerte gruppene.

Samarbeid og brukarmedvirkning i BoA

Prosjektet involverte brukerorganisasjoner og brukerråd i referansegruppen og gjennom eget informasjonsmøte (09.09.2024) og informasjon på kommunalsjefens møter med dem. Berørte pårørende og verger ble fortløpende informert i 2025, inkludert fysisk møte 10. mars, løpende dialog, samtaler og hjemmebesøk ved behov, nettside med oppdatert informasjon, samt skriftlige oppdateringer (03.03.2025, 25.04.2025, 01.07.2025, 03.09.2025, 25.09.2025). Brukerorganisasjoner og brukerråd ble holdt orientert ved at de fikk kopi av informasjon som ble gitt til pårørende.

Selv med en etablert referansegruppe ble det ansett som nødvendig med egne informasjonspunkter med berørte pårørende og verger. Alle berørte pårørende ble skriftlig informert om valg av bofellesskap rett før det ble arrangert et digitalt møte for ansatte 3. mars. I informasjonen fikk de pårørende invitasjon til informasjonsmøte den 10. mars. Med pårørende menes den som er registrert som nærmeste pårørende på journalsystemet Helseplattformen, da det er disse vi kan forholde oss til etter lovverket. Til det digitale møtet med ansatte den 3. mars deltok media uten at dette var forberedt av prosjektet.

Pårørende som ikke kunne delta på informasjonsmøter fikk skriftlig oppsummering etter møtet. Noen pårørende har hatt egne samtaler med prosjektleder for å få mer informasjon og for å få legge frem sine synspunkter. Det er også gjennomført et hjemmebesøk hos pårørende. Prosjektleder har besvart en del spørsmål fra pårørende skriftlig på mail. Noe er også besvart med formelle brev fra byråd og kommunaldirektør for sosiale tjenester.

Det ble opprettet egen nettside for informasjon om konkurranseutsettingen. Alle nærmeste pårørende har fått link direkte til siden. Likeså alle ansatte, brukerorganisasjoner, brukerråd, hovedtillitsvalgte og hovedverneombud.

Etter at konkurransen ble avlyst 25. september ble det sendt ut et eget informasjonsskriv til alle berørte aktører, samt at det ble sikret medieomtale i bl.a. Adresseavisen.

Fremdrift

Prosjektet fulgte en trinnvis fremdrift med konseptfase (høst 2024), forberedelsesfase (vinter/vår 2025) og igangsetting av gjennomføringsfase (sommer/høst 2025). De viktigste milepælene ble nådd i disse fasene:

- Igangsetting og politisk forankring ble gjennomført i 2024.
- Markedsdialog og vedtak av anskaffelsesprosedyre ble gjennomført i 2024.
- Bystyrevedtak om omfang og innhold ble fattet 20.02.2025.
- Konkurransegrunnlaget ble ferdigstilt og kvalitetssikret av innkjøpstjenesten og kommuneadvokaten i sensommeren 2025.

Det var i tillegg planlagt med en oppfølgingsfase som ikke ble iverksatt.

Det er i konseptfasen og forberedelsesfasen kommunen har størst mulighet til å påvirke anskaffelsen. Prosjektgruppen anbefalte derfor at det ble gjennomført en grundig forberedelsesfase før utlysning.

I forberedelsesfasen og gjennomføringsfasen ble det behov for forskyvninger i tidsplanen, disse ble håndtert gjennom reviderte tidslinjer som resulterte i en noe senere utlysning og forskyvning av påfølgende aktiviteter til høst 2025 og tildeling av kontrakt i starten av 2026. Årsakene til forskyvningen inkluderte behov for grundig involvering fra flere fagområder, avklaringer rundt velferdsteknologi og pensjonskostnader, som igjen førte til utsatt kvalitetssikring av konkurransegrunnlaget. Forskyvningen medførte ikke behov for å endre planlagt tidspunkt for bystyrebehandling og kontraktsoppstart.

Konseptfase

I konseptfasen har prosjektgruppen jobbet med å kartlegge mulighetsområdet til anskaffelsen og innhentet informasjon fra markedet og andre kommuner. Målet med fasen er å finne ut hva som skal anskaffes, omfanget og hvordan dette kan gjennomføres. Se oppsummering av markedsdialogen for mer utfyllende informasjon.

Som del av konseptfasen ble det gjennomført en beslutning i byrådet om innhold og omfang av konkurranseutsetting. Dette ble senere bekreftet av bystyret. Beslutningen innebar en konkurranseutsetting i størrelsesorden 100 årsverk, med opsjon om dobling. Det innebærer at en er over EU's terskelverdier, og derfor må offentliggjøres på Doffin og TED for alle aktører innenfor EU.

Forberedelsesfase

Da anskaffelsen var vedtatt i bystyret, gikk anskaffelsen over i neste fase, der forberedelse av anskaffelsesdokumentene og gjennomføring stod i fokus. Da innhold og omfang var vedtatt, anbefalte vi at prosjektgruppen på nytt gjennomførte dialogmøter med leverandørmarkedet og eventuelt andre kommuner som hadde gjennomført lignende konkurranser. Det var i denne fasen prosjektgruppen kunne innhente tips og råd til utforming av konkurransedokumentene, herunder spesifikke krav og tildelingskriterier som var tilpasset konkurransen. Da konkurransen ble utlyst, var det kun endringer som var i tråd med lov og forskrift som kunne gjennomføres uten risiko for erstatningskrav. En generell huskeregel er at endringer som blir gjennomført etter utlysning og som kan bidra til at flere eller andre leverandører kan ha interesse av å delta i konkurransen, er en vesentlig endring og dermed ikke tillatt.

Videre anbefalte prosjektet involvering av ansatte i behovsbeskrivelsen, da det var de som

kjente til dagens løsning og utfordringer. I tillegg kunne de ansatte komme med innspill på hva som var viktig for dem å tenke på ved valget av arbeidsgiver senere i prosessen. Disse faktorene kunne være nyttige for potensielle leverandører og i så måte kunne de øke attraktiviteten på anskaffelsen.

I tillegg måtte det fattes strategiske beslutninger for hvordan kontrakten skulle ivaretas gjennom den aktive kontraktsperioden. Hvem skulle ha ansvaret for kontraktsoppfølging internt i kommunen, hvilke endringer medførte kontrakten for intern drift (eksempelvis hos HVK), hva var rollefordelingen mellom kommunen og valgt(e) leverandør(er), hvor ofte skulle partene møtes, hvordan skulle brukere melde avvik og til hvem, hvordan skulle kommunen måle leverandørene på kvalitet, hvilken informasjon og hvor ofte skulle denne overføres fra leverandør til kommunen. Listen var ikke uttømmende.

Det var nødvendig at samarbeidet med øvrige deler av organisasjonen kom på plass for å sikre at fremdriften ble holdt. Prosjektgruppen opplevde en organisasjon som hadde utfordringer med å prioritere mellom prosjektet og andre oppgaver. Det ble erfart at det var nødvendig med en del ekstra runder for å avklare forhold knyttet til IT og infrastruktur med Trondheim digital. Dette gikk spesielt på handlingsrommet for i hvilken grad det var mulig å kunne benytte kommunal infrastruktur for en privat aktør. Behov for ressurser fra HR i forbindelse med virksomhetsoverdragelse til privat drift måtte ha blitt vurdert nærmere parallelt med evaluering av tilbud. Årsaken er at det var forventet et større behov for å involvere ressurser fra HR for å gjennomføre dette. Ved et så stort behov for å prioritere mellom oppgaver er det viktig at det kommer tydelige føringer fra overordnet nivå i kommunen.

Gjennomføringsfase

Anskaffelsesprosess

Prosjektet gikk over i gjennomføringsfasen da selve anskaffelsesprosessen ble iverksatt. Denne fasen er strengt regulert av lov og forskrift, og de gjennomførte og planlagte hovedaktivitetene inkluderer kvalifisering av potensielle tilbydere, gjennomføring av leverandørdialog med kun de kvalifiserte leverandørene, sende ut konkurransedokumenter, svare på spørsmål, evaluering av tilbud, eventuelle forhandlinger, kontraktstildeling, innsyn, klagebehandling og kontraktssigning.

På generelt grunnlag måtte anskaffelsen bygge på føringene i den vedtatte anskaffelsesstrategi (19.10.23) for 2023 - 2030. Strategien har blant annet fokus på behov- og sluttbrukerperspektiv og marked- og leverandørperspektiv, som har vært viktige fokusområder i denne anskaffelsen.

Innenfor dagens anskaffelsesforskrift er det flere aktuelle prosedyrer for mulig gjennomføring av en slik anskaffelse. I henhold til forskriftens del III kan man velge å organisere anskaffelsen som en åpen anbudskonkurranse, begrenset anbudskonkurranse, konkurranse med forhandling eller som konkurransepreget dialog, da vilkårene var oppfylt i dette tilfellet. Derimot setter dette unødvendige begrensninger og føringer som ikke er hensiktsmessig i denne typen anskaffelser. Prosjektgruppens innkjøpsrådgiver anbefalte sterkt å gjennomføre anskaffelsen i henhold til forskriftens del IV som er særegen for anskaffelser av helse- og sosialtjenester.

Styringsgruppen valgte som tidligere omtalt i møte 22.10.24 å gjennomføre anbudet etter forskriftens del IV. Her kunne gjennomføringen legge til rette for et godt samarbeid med leverandørene og ivaretagelse av brukerne som også er i tråd med anskaffelsesstrategien. Dette fikk støtte fra byrådet i deres behandling av konkurranseutsettingen i sak 184/2024 14.11.24.

For anskaffelser av helse- og sosialtjenester trenger ikke behovet eller tjenesten å være fullstendig fastsatt før utlysning av konkurransen. Oppdragsgiveren står fritt til å fastsette gjennomføringen, så lenge den er beskrevet i konkurransegrunnlaget ved kunngjøring. Videre kunne vi legge til rette for at behovsbeskrivelsen og kravspesifikasjonen utformes i løpet av prosessen etter informasjon fra leverandørene. Der forskriften ikke gir klare retningslinjer er det de grunnleggende prinsippene jf. LOA §4, som er styrende for gjennomføringen.

I en anskaffelse etter forskriftens del IV står oppdragsgiver friere til å ta i betraktning særtrekkene ved ytelsen i fastsettelsen av krav, kontraktsvilkår, og tildelingskriterier. Dette gjelder spesielt brukerens behov for kvalitet, kontinuitet, universell utforming, tilgjengelighet og et helhetlig tjenestetilbud, kompetanse og erfaring, brukermedvirkning, ivaretagelse av brukerens integritet, mestring og deltakelse i samfunnet, og mobilisering av ressurser i brukerens nærmiljø. Oppdragsgiveren kan også vektlegge behov for mangfold, kontinuitet, innovasjon og økonomi som er i henhold til budsjett.

I del IV kan oppdragsgiver gjennomføre markedsdialog i flere faser, eksempelvis før kunngjøring av konkurransen, underveis i konkurransegjennomføringen og som avklaringer eller forhandlinger etter tilbudsfrist. Gjennomføring av dialog etter kunngjøring, forutsetter at oppdragsgiver har informert om dette i konkurransegrunnlaget. Videre åpner prosedyren opp for at innretningen av anskaffelsen som kravspesifikasjon og tildelingskriterier kan tilpasses etter informasjon fra markedet og hva som er mest formålstjenlig for kommunen. Dette ga en større mulighet for samarbeid med leverandørene i prosessen, hvor informasjonsflyten går begge veier og konkurransen ble tilpasset slik at vi kunne få den beste løsningen som markedet kunne tilby.

Videre åpner del IV opp for å inngå langvarige kontrakter med oppsigelsesadgang, som vil gi forutsigbarhet til kommunen, leverandør, brukere og pårørende. Det betyr at kontrakten kan vare i ubegrenset lang tid og oppsigelsesadgangen kunne fastsettes slik at kommunen fikk tilstrekkelig med tid til å utlyse ny konkurranse eller tilbakeføre drift til egenregi. Siden dette var et prøveprosjekt satte prosjektgruppen kontraktens lengde til å vare maksimalt totalt åtte år, inkludert opsjoner.

Kvalifikasjonskravene dreide seg om hygienefaktorer som kjennetegnet dokumentert forsvarlig drift, ansvarsforsikring for sine ansatte, økonomisk og finansiell kapasitet til å gjennomføre oppdraget og miljøstyringssystem for å opprettholde en forsvarlig drift. Vi kunne også stille krav om lignende erfaring fra tilsvarende oppdrag i kvalifiseringen, derimot var ikke oppdraget ferdig avgrenset ved kunngjøring. Det ble derfor tatt inn som et minimumskrav i kravspesifikasjonen.

Kontrakten bør på generell basis tildeles etter beste forholdet mellom pris eller kostnad og kvalitet. Tilhørende kvalitetskriteriet ligger blant annet oppdragsforståelse, robusthet og risikoevne til å håndtere et oppdrag av denne størrelsen. Derimot var det kun kvalitet

leverandørene kunne konkurrere på i denne anskaffelsen, da prisen var fastsatt gjennom budsjettmodellen. Generelt kan tildelingskriteriene i del IV fastsettes i etterkant av markedsdialogen med kvalifiserte leverandører. I anskaffelsen ble det valgt leveringsdyktighet og kvalitet på systemnivå som aktuelle tildelingskriterier. Prosjektgruppen vurderte også å sette opp kvalitet på individnivå som et tildelingskriterie, hvor leverandørene skulle levere en casebesvarelse. Derimot ble det stilt strenge krav til utførelsen av tjenesten som leverandøren skulle følge, det ble derfor vurdert som ikke nødvendig.

I evaluering av anskaffelsen tok oppdragsgiver forbehold om at forhandlinger kunne gjennomføres ved behov og fastsettes først etter en gjennomgang av leverandørens tilbud.

Etter mottak og evaluering av tilbud ble det lagt opp til følgende prosess:

- Politisk behandling og tildeling: Ny bystyresak med innstilling av valgt leverandør skulle legges frem for godkjenning før tildeling. Karensperiode og eventuell klagebehandling skulle gjennomføres før kontraktssignering.
- Implementering og virksomhetsoverdragelse: Kontraktsoppstart og virksomhetsoverdragelse var planlagt første halvår 2026, med implementeringsperiode frem mot høsten 2026.
- Kontraktsoppfølging: Kommunen skulle etablere en samarbeidsplan med forutsigbar møte- og rapporteringsstruktur og sikre løpende kvalitet, avvikshåndtering og læring i samarbeid med leverandør. Årlige rapporter skulle legges frem for byrådet i prøveperioden.

Virksomhetsoverdragelse

Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid, stillingsvern mv (Arbeidsmiljøloven) var sentral i konkurranseutsettingen. Dels fordi arbeidsmiljølovens kapittel 16 inneholder de særlige bestemmelsene som regulerer hvordan en virksomhetsoverdragelse skal skje, herunder avgivende arbeidsgivers og mottakende arbeidsgivers plikter, og ansattes rettigheter. I tillegg var drift i henhold til arbeidsmiljøloven et sentralt krav i anbudskonkurransen, og et sentralt punkt i inngåelsen av leverandørkontrakten.

Det ble lagt til grunn at en konkurranseutsetting av deler av BoA, inkluderte en virksomhetsoverdragelse. Dvs at medarbeiderne med fast jobb i den konkurranseutsatte delen av sektoren i dag skulle overføres til en fast ansettelse i det selskapet som skulle overta driften.

Ansattes rettigheter og prosessen ved en virksomhetsoverdragelse er grundig beskrevet i [arbeidsmiljølovens kapittel 16](#). Det å følge bestemmelsene, samtidig med at man evner å skape et godt samarbeid mellom avgivende og mottakende arbeidsgiver for å ta hensiktsmessige og gode beslutninger, ville være avgjørende for å lykkes.

Noen sentrale bestemmelser:

- Arbeidstakere kan reservere seg mot å bli virksomhetsoverdratt til ny arbeidsgiver
- Arbeidstakers rettigheter til gjeldende lønns- og arbeidsvilkår beholdes. Individuelt avtalte rettigheter beholdes.
- De ansattes kollektive rettigheter gjennom tariffavtale opphører ved utløpet av

- gjeldende tariffavtale. Blant annet endres arbeidstakernes pensjonsrettigheter.
- Det gjelder særlige prosedyrebestemmelser ved konkurranseutsetting, jf. arbeidsmiljølovens § 16-5 til 16-7.

Økonomi og budsjett

Byrådet besluttet at utgifter til prosjektet skulle dekkes innenfor eksisterende rammer hos involverte byrådsavdelinger og enheter. Foreløpige estimater av påløpt ressursbruk er oppsummert til 1,1 årsverk, pluss ekstern innleie (300 000 kroner) og kostnad til kommuneadvokaten (90 000 kroner). Prosjektet hadde fordel ved å kunne gjenbruke underlag fra anskaffelsesprosessen til Fritt brukervalg hjemmetjenester.

Samlet vurdert total verdi for anskaffelsen publisert på Doffin var 2,4 milliarder kroner. Verdien tok utgangspunkt i årlig budsjett for anskaffelsen, varighet på åtte år, dobling av antall årsverk fra år to og det ble lagt til 50 prosent påslag for å sikre at man tok tilstrekkelig høyde for blant annet lønns- og prisstigning, sammensetning av beboere og øvrige justeringer av kontrakt i perioden. Dette for å sikre at kontaktens samlede verdi ikke ble underestimert ved anskaffelsen.

For å sette prosjektet i kontekst ble følgende nøkkeltall for BoA-området lagt til grunn:

- BoA revidert budsjett og regnskap 2018–2023 (mill. kr): Revidert budsjett økte fra 602 (2018) til 969 (2023), årsverk økte fra 810 til 1050 i samme periode.
- Budsjett 2024 (mill. kr): Byåsen BoA 272, Lade BoA 235, Heimdal BoA 220, Lerkendal BoA 190, Fellesformål 152. Sum 1 069.

Vurdert påvirkning av arbeidsmiljøet

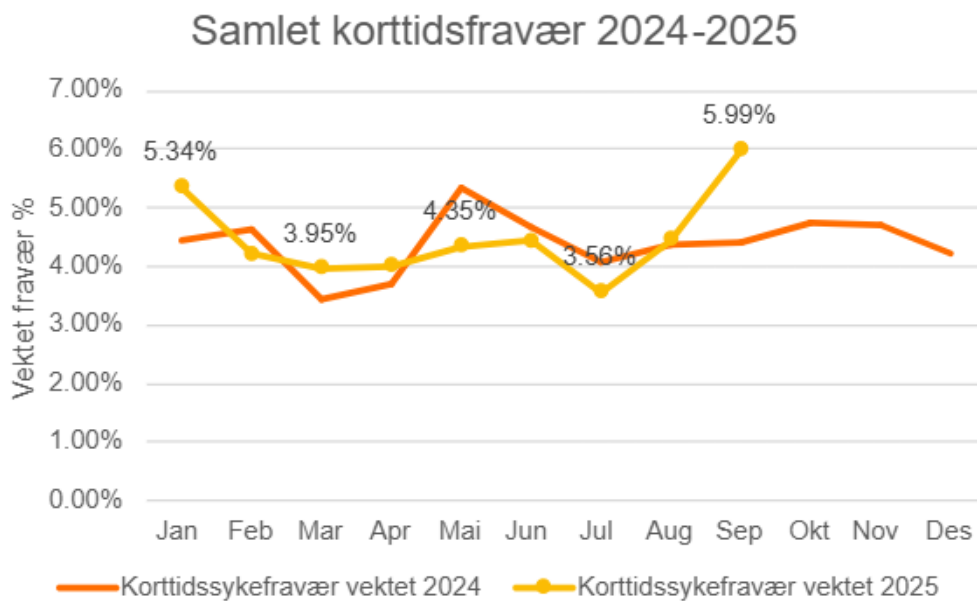
Utvikling i sykefravær i berørte bofellesskap

Det har blitt gjennomført en enkel analyse for å se om sykefraværet, og da særskilt korttidsfraværet kan ha blitt påvirket i de bofellesskapene som var gjenstand for konkurranseutsettingen. For å unngå at enkeltbofellesskap eksponeres har vi sett på sykefraværet for de seks bofellesskapene samlet. Tallene presenteres i prosent per måned ut fra et vektet gjennomsnitt per bolig. Vi har også vurdert dette opp mot et samlet kort- og langtidsfravær for BoA samlet sett.

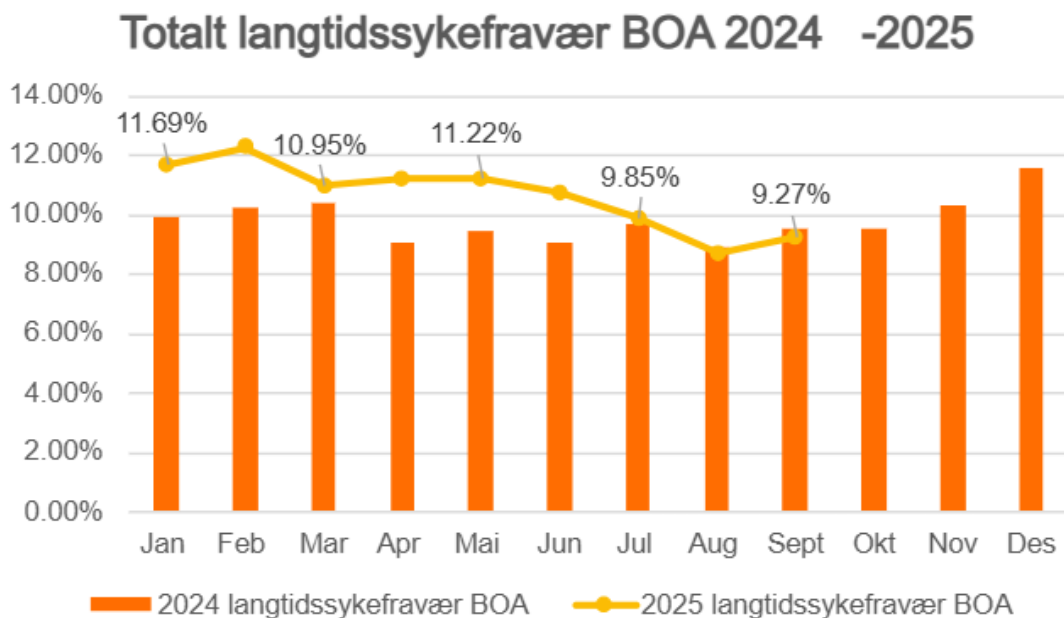
Grafen som er presentert under viser korttidssykefraværet for hele BoA i perioden januar 2024 til og med september 2025. I denne analysen er det mest interessert i se på utviklingen fra mars til september 2025 sammenlignet med samme periode i 2024. Sykefraværet ligger marginalt over for mars og april, men under for mai til august.

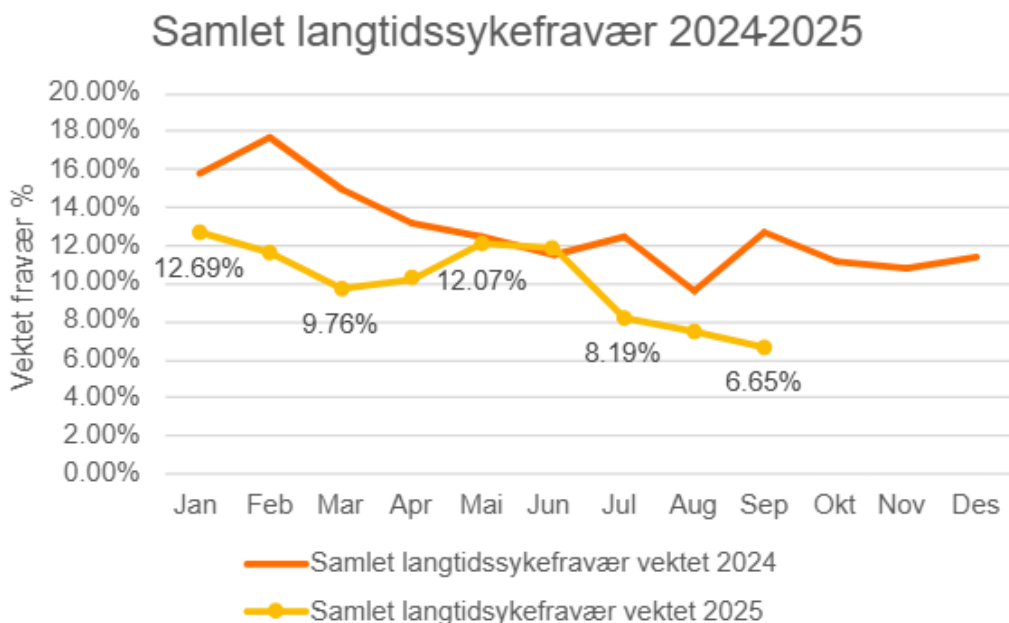


Vi har satt opp en samlet oversikt over korttidsfraværet for de seks bofellesskapene samlet i grafen under. Dette er vektet da det er ulik størrelse på disse bofellesskapene. Vi ser at vi ser mye av den samme trenden for de seks bofellesskapene som for samlet hele BoA.



På samme måte som for korttidsfraværet er det sett på langtidssykefraværet. Også her ser vi mye av den samme trenden som for BoA samlet når vi sammenligner med utviklingen i de seks bofellesskapene.



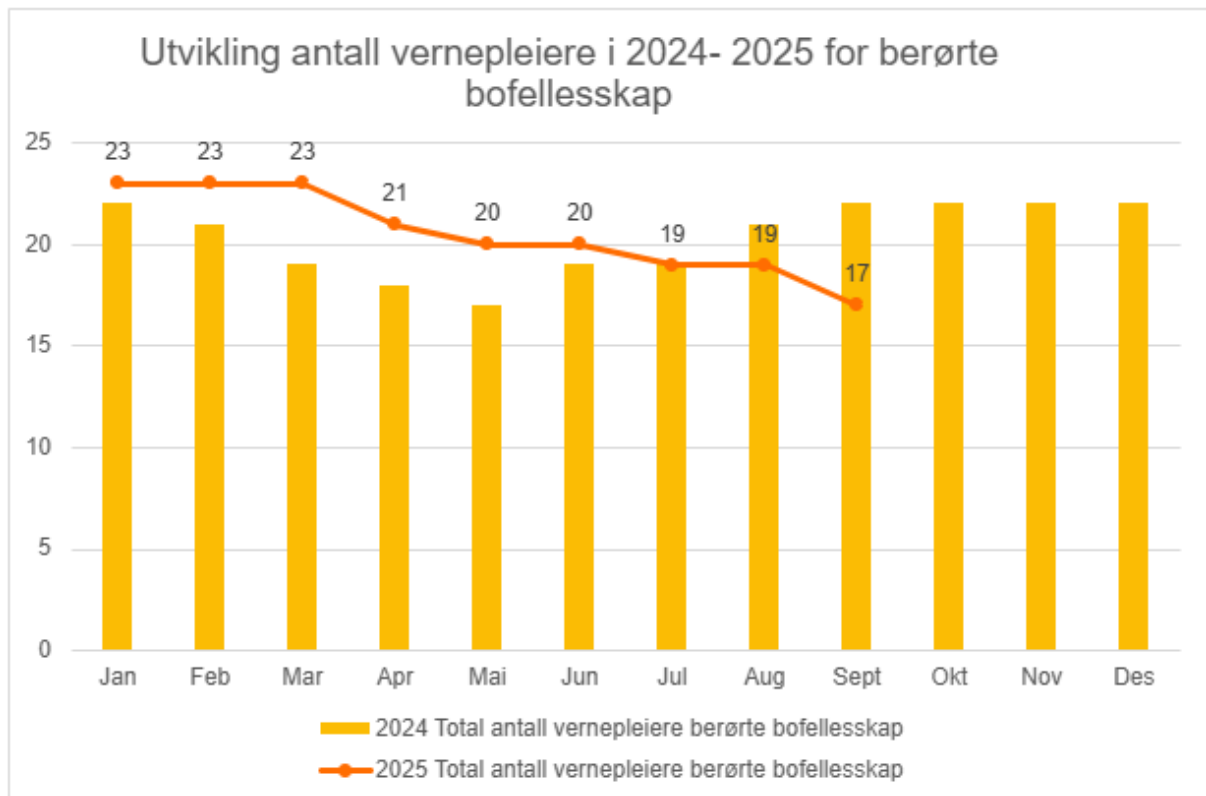


Utvikling i turnover i berørte bofellesskap

Analysen vurderer om det kan påvises en økt turnover blant ansatte etter at det ble gjort kjent hvilke bofellesskap som ble omfattet. Ut fra de tallgrunnlagene som ble hentet ut fra HR-systemet gir det få indikasjoner på at dette tiltaket har hatt en direkte negativ påvirkning på turnover ved de berørte bofellesskapene. Det kan imidlertid ikke utelukkes at enkeltpersoner har sluttet som følge av at det var planlagt å virksomhetsoverdra stillingen til en privat aktør. Tallene gir imidlertid ikke grunnlag for å tro at dette har hatt et omfang utover normal turnover over tid. Det bemerkes at det parallelt med denne prosessen også har blitt gjennomført prosesser for budsjetttilpasning og omstilling som har berørt de aktuelle bofellesskapene. Dette gjør at det ikke er mulig å isolere en direkte effekt av dette tiltaket, da det har vært flere faktorer som har spilt inn på området.

Utvikling av antall vernepleiere i berørte bofellesskap

Det har blitt fanget opp signaler fra ansatte at det har blitt mistet viktig kompetanse i de berørte bofellesskapene. Denne analysen har derfor sett litt nærmere på utviklingen i antall vernepleiere for disse bofellesskapene samlet sett. Denne oversikten viser månedsvis utvikling for hele 2024 og frem til september 2025.



Bildet viser at det ikke gir en entydig utvikling basert på dette tiltaket isolert sett, men at det kan være noen indikasjoner på at det kan være en trend for antall vernepleiere reduseres samlet sett i 2025 for de berørte bofellesskapene. Antallet er likevel høyere for perioden mars til juni 2025 sammenlignet med tilsvarende periode for 2024. Det bemerkes at det i 2025 også har vært en omfattende prosess for tilpasning til budsjett, som har resultert i en samlet lavere bemanning for alle av de angitte bofellesskapene. Antallet vernepleiere vil også påvirkes av beboersammensetninger. Prosjektgruppen har ikke full oversikt over flyttinger i perioden, men kjenner til at det har vært minimum en flytting som har medført redusert bemanningsbehov fra høsten 2025.

Oppsummert kan man slutte at prosjektet har påvirket ansatte, men det er vanskelig å se tydelige spor av direkte påvirkning for sykefraværet og turnover basert på tallgrunnlagene som er benyttet. Vi ser en nedgang i antall vernepleiere, men det er flere faktorer som kan bidra til dette. At prosjektet har hatt påvirkning på denne nedgangen kan derfor ikke utelukkes, men det vil sannsynligvis ikke forklare hele bildet.

Kommunikasjon

Formål og omfang

Kommunikasjonen i prøveprosjektet for BoA hadde som formål å forklare hvorfor prosjektet ble igangsatt, hvilken effekt som ble ønsket, hvordan brukernes rettigheter ble ivaretatt, hvordan ansatte ble tatt vare på, og hvordan byrådet la opp prosessen og sikret kvalitet i tilbudet fra en mulig privat leverandør. Kommunikasjonsstrategien var planlagt å gjelde frem til konkurranseutsetting ble satt i verk, og den ble løpende tilpasset framdriftsplanen.

Kommunikasjonsmål

- Trygge ansatte, pårørende, beboere og verger gjennom tydelig og forståelig informasjon.

Hovedbudskap

I den innledende fasen var hovedbudskapet hvorfor byrådet ønsket privat drift.

- Byrådet ønsket å sikre best mulige tjenester og så konkurranseutsetting som en mulighet til å prøve ut nye måter å organisere BoA på. Dette var ikke et sparetiltak, men et forsøk på å forbedre kvaliteten gjennom læring fra nye aktører.
- BoA var et stort område (over 1000 årsverk på om lag 80 lokasjoner) med høyt sykefravær, høy turnover og komplekse brukerbehov; dette tilsa behov for nye løsninger.
- En privat aktør kunne tilføre nye metoder, kompetanse og dynamikk som både kunne berike det aktuelle tilbudet og gi læring til kommunens øvrige drift.
- Prosjektet skulle gjennomføres som virksomhetsoverdragelse, slik at faste medarbeidere ble tilbudt fast ansettelse hos ny leverandør.
- Kvaliteten på tilbudet og brukernes lovfestede rettigheter skulle ikke svekkes. Kommunen skulle ivareta dette gjennom tydelige krav, tilsyn og kontroll.

Målgrupper

- Berørte brukere og pårørende i BoA
- Berørte ansatte og ledere
- Brukerråd og brukerorganisasjoner
- Tillitsvalgte og hovedverneombud
- Det politiske miljøet
- Media
- Byens innbyggere

Talspersoner og roller

- Byrådet, særlig byråd for finans og byråd for sosiale tjenester, var talspersoner i ekstern kommunikasjon.
- Prosjektleder og prosjektgruppen koordinerte intern kommunikasjon mot ansatte, beboere og pårørende i samarbeid med kommunalsjef og enhets-/avdelingsledere.

Kommunikasjonskanaler

- Allmøter og digitale møter med ansatte, brukere og pårørende
- Møter med brukerråd og brukerorganisasjoner
- Egen prosjektnettside på kommunens nettsted
- Informasjonsskriv/nyhetsbrev til ledere og ansatte
- Informasjonsskriv til pårørende og brukere
- Politiske møter
- Nasjonale, regionale og lokale medier
- Kommunens nettsider (eksterne) og intranett
- Regelmessige møter med berørte ledere

Milepæler og gjennomføring

- Ved oppstart av prosjektet ble det invitert til informasjonsmøter for brukerorganisasjoner, brukerråd, hovedtillitsvalgte, hovedverneombud og ledelse i BoA 09.09.2024.
- Etter bystyrevedtak 20.02.2025 om hvilke deler av BoA som inngikk i prøveprosjektet, ble det utarbeidet en egen kommunikasjonsplan og informasjon ble formidlet til målgruppene i ukene 10 og 11.
- Viktigste kommunikasjonskanal var møter med pårørende og ansatte, samt opprettelse og vedlikehold av egen nettside for prosjektet.
- Utlysning til private leverandører ble forberedt, og ansatte fikk løpende informasjon om virksomhetsoverdragelse samt lønns- og pensjonsvilkår.
- Det ble planlagt en ny politisk sak om tildeling av kontrakt, etterfulgt av kontraktstildeling og signering før oppstart av privat prøvedrift. Senere i prosessen ble konkurransen avlyst, og dette ble kommunisert til alle berørte.

Tiltak etter vedtak i bystyret

- Møter med berørte brukere, pårørende og ansatte ble gjennomført.
- Egen prosjektnettside ble opprettet i mars 2025 og ble løpende oppdatert.
- Nyhet ble publisert på intranett, og det var omtale i Adresseavisen og Nidaros.
- Skriv til ansatte med forklaring av begreper i virksomhetsoverdragelse 03.04.
- Møte med berørte avdelings- og enhetsledere ble holdt 08.04.
- Spørsmål og svar-artikkel ble publisert på nettsiden 17.06.
- Digitalt møte med berørte ansatte og ledere ble avholdt 18.06.
- Referat og oppfølging ble sendt til berørte ansatte og ledere 01.07.
- Skriv til pårørende og beboere ble sendt 01.07.

- Digitalt møte med berørte ansatte ble gjennomført 29.august.
- 3. september ble det sendt ut skriftlig info til pårørende og ansatte
- 25. september ble informasjon om avlysning av konkurransen sendt til deltakende leverandører, ansatte, brukere og pårørende, politisk nivå , brukerorganisasjoner og brukerråd og HTV/HVO og saken ble omtalt i Adresseavisen samme dag.

Omdømmerisiko - erfaringer og håndtering

- Prosjektet utløste betydelig medieoppmerksomhet og engasjement blant tillitsvalgte, ansatte og det politiske miljøet, slik det var forventet. Ansvarlig byrå fulgte opp den offentlige debatten, og prosjektet la vekt på rask og tydelig informasjon, forankring hos ledere nær tjenesten og koordinert informasjon for å sikre konsistente budskap og mest mulig trygghet hos berørte. Alle som henvendte seg fikk svar på henvendelsen raskt.

Læringspunkter

For linjeorganisasjonen

Hva fungerte?

- Tidlig og bred forankring: Involvering av hovedtillitsvalgte, hovedverneombud, brukerorganisasjoner, brukerråd og ledere bidro til å løfte frem sentrale hensyn og behov før utforming av konkurransen
- Velegnet anskaffelsessprosedyre: Valget av FOA del IV la til rette for nødvendig fleksibilitet, dialog og kvalitetssikring underveis.
- Klar rolle- og grensesnittforståelse: Tydelig beskrivelse av kommunens bestiller- og myndighetsansvar, samt leverandørens produksjonsansvar, ga et bedre utgangspunkt for å planlegge en god kontraktsoppfølging.
- Systematisk risikostyring: Tidlig identifisering av risiko (reservasjon, rekruttering, HMS/etterlevelse, ressursbruk/fortjeneste) ga rom for å planlegge tiltak og scenarier.
- Strukturert kommunikasjon: Egen nettside, informasjonsmøter og målrettet kommunikasjon til ansatte og pårørende styrket forutsigbarhet og tillit.

Hva kunne ha blitt gjort bedre?

- Tidlig avklarte gevinstmål og måleindikatorer: Prosjektet kunne ha konkretisert kvantitative gevinster tidligere for å styrke den senere gevinstoppfølgingen i linjen.
- Tid og kapasitet i kritiske faser: Arbeidet med konkurransegrunnlaget krevde stor grad av detaljering og tverrfaglig kvalitetssikring fra ulike fagenheter i kommunen; styrking av kapasitet enda tidligere kunne ha redusert behovet for tidsrevisjoner.
- Datakvalitet og enhetsvalg: Ekstra kvalitetssikring av variabler som brukervekst og endringer i bistandsbehov (ADL-score) var nødvendig før utvalg av enheter. En grundigere vurdering av verifiserte data kunne ha effektivisert beslutningsprosessen.
- Organiseringen av prosjektet kunne vært nærmere linjeorganisasjonen med tettere involvering av kommunalsjef og enhetsledere for å styrke gjennomføringsevne.

Virkning på linjeorganisasjonen - oppsummering

- Berørte boliger: Arbeidet påvirket planlegging og daglig ledelse gjennom informasjonsmøter, forberedelser til mulig virksomhetsoverdragelse og forsterket behov for datakvalitet (beboersammensetning, ADL-score, ressursbruk). Virksomhetsoverdragelse skapte noe uro blant ansatte.
- HR og medvirkning: Lederne fikk en sentral rolle i informasjonsflyt og dialog med ansatte. Hovedtillitsvalgte deltok aktivt i prosjekt- og referansegruppe, og dette

styrket forankringen i linjen.

- Bestiller- og oppfølgingskompetanse: Kommunen forberedte intern rollefordeling for kontraktsoppfølging (kommunaldirektørens ansvar med støtte fra fag og økonomi), noe som tydeliggjorde prosess og ansvar i linjen.
- Øvrig BoA: Det ble tatt hensyn til at privat drift av deler av tjenestene ikke skulle forstyrre resten av organisasjonen unødige. Prosjektet vektla valg som reduserte reorganiseringer i gjenværende drift.

Forarbeidet til den politiske bestillingen

Som det fremgår av Leangenerklæringen var det en klar ambisjon om å teste ut private aktører innenfor deler av tjenesten i BoA. Det er vurdert noen lærepunkter som kan være aktuelt å ta med inn i en ny fremtidig prosess:

- Målformulering: En kort og tydelig politisk bestilling («optimalisere og forbedre driften» med læringsfokus) ga føringer som kunne operasjonaliseres i anskaffelsesstrategien.
- Omfang og tolkning: Enhetsbegrepet ble benyttet, men sannsynligvis lå det til grunn ulike tolkninger over hva man la inn i dette da en kommunal enhet innenfor området er en relativ stor virksomhet. Endelig omfang og forståelse av hva markedet hadde erfaringer med av tilsvarende oppdrag måtte derfor avklares i den videre prosessen.
- Markedsinnsikt i tidlig fase: Leverandørdialog før politisk bestilling kunne ha gitt et bedre bilde av markedets modenhet og avgrensning til heldøgns omsorg.
- Avgrensning av omfang: Innretningen mot om lag 100 årsverk med opsjoner på tilsvarende utøkning gjorde at oppdraget fikk en størrelse som kunne bli omfattende å håndtere for enkelte leverandører, mens andre syntes omfanget var overkommelig.
- Et mindre omfang kunne ha økt sannsynligheten for å få flere aktører interessert i oppdraget, samt redusert kommunens egen innføringsrisiko.
- Involvering av berørte interessenter: Systematisk medvirkning med tillitsvalgte og brukerorganisasjoner identifiserte bekymringer og behov som ble søkt hensyntatt i krav og kommunikasjon.

Kommunens behov og kunnskap om leverandørmarkedet

Følgende hovedområder ble vektlagt inn i dialogen med potensielle leverandører:

- Forsvarlige tjenester med dokumentert kvalitet.
- Økonomi og budsjettmodell.
- Innovasjon og læring som kan gi bedre drift på sikt.

- Kontinuitet for brukere og forutsigbarhet for ansatte.
- Etterprøvbarhet, kontraktstyring og samarbeid.

Ervervet kunnskap om markedet:

- Det finnes flere etablerte private aktører nasjonalt, samt mulige EU-baserte aktører med filial/datterselskaper i Norge. Noen aktører er også etablert i regionen.
- FOA del IV ga rom for dialog og tilpasning i gjennomføringsfasen. Vi fikk gode tilbakemeldinger på denne måten å organisere gjennomføringen på, fra markedet.
- Leverandørene var opptatt av forutsigbare rammer, klare grensesnitt og håndterbart oppstartsomfang, samt økonomisk utbytte.
- Det var lite erfaring med å ta over eksisterende drift av bofellesskap (hus, brukere og ansatte), men i større grad erfaringer fra å være med å etablere nye botiltak, hvor leverandøren kunne ha større påvirkning på organisering av drift og tjenesteleveranser.

Dialogen med leverandørene viste først og fremst at budsjettmodellen ble opplevd som et viktig og engasjerende temaet: flere beskrev modellen som krevende og etterlyste tydeligere sammenheng mellom økonomiske rammer og kvalitet, særlig hvordan ADL-score, kapittel 9-vedtak og nattbehov faktisk slo ut i tildelte midler over tid. Det ble bedt om klarere rutiner for håndtering av midlertidige og varige endringer i behov, presisering av utbetalingsfrekvens (månedsvis kontra kvartalsvis), hvordan merforbruk og risiko skulle håndteres, samt bedre innsyn i historisk drift og vaktplaner for å kunne forstå risiko og effektiviseringsrom. Noen ønsket en mer behovsnær prislogikk (for eksempel 1:1, 2:1) og ba om tydeligere beskrivelse av hvordan fortjeneste kunne realiseres i en budsjettmodell. Deretter var virksomhetsoverdragelse, pensjon og rekruttering gjennomgående høyprioriterte tema: leverandørene ønsket avklaring om pensjonsordninger, herunder lovligheten av to ordninger, og pekte på at pensjon var avgjørende for ansattes vilje til å bli med over. Det ble etterspurt detaljert oversikt over ansatte med profesjon/kompetanse, stillingsstørrelser og delte stillinger på tvers av boliger, samt avklaring av hvilke ledere som ville bli med over. Flere signaliserte behov for lengre vedståelsesfrist og et absolutt minimum på tre måneder fra kontrakt til oppstart for å sikre rekruttering og god onboarding. Videre løftet flere bemanning og turnus som et prioritert område: det ble stusset over at bemanningen var høyere på natt enn grunnbemanning på dag, og det ble bedt om deling av vaktplaner og lovkrav, særlig knyttet til antall nattevakter. Forklaringen om dagaktivitetstilbud ga bedre forståelse, men leverandørene ønsket å prøve ut nye turnusløsninger med gode friperioder og enkelte langvakter (med bevissthet om konsekvenser for ulike ansattgrupper). Endring i behov og ADL-prosesser kom også tydelig fram: leverandørene ba om et strukturert system for endringsmelding og intervaller, samsvar mellom behov og økonomiske rammer, og trygghet for at oppbemanning ved økt behov ble kompensert økonomisk; natt ble tildelt mer individuelt, og

kapittel 9-vedtak og eventuelle dispensasjoner måtte håndteres på en forutsigbar måte.

IKT og Helseplattformen ble omtalt som avklart ved at EPJ skulle være Helseplattformen, samtidig som det ble stilt spørsmål om kostnadsfordeling og opplæring. For håndtering av avvik og kvalitet ble etablerte systemer (TQM, internkontroll) beskrevet, og leverandørene understreket viktigheten av et målstyrt, systematisk arbeid. Når det gjaldt bolig og eiendom ønsket leverandørene klare rammer for ansvar: kommunen/boligeier ivaretok bygningsdrift, leverandøren meldte vedlikeholdsbehov og tok daglig vedlikehold, og det ble presisert at driftsmidler til bolig ikke lå i budsjettmodellen. Leverandøren kunne ikke endre beboersammensetning, og ved utskifting skulle ny tildeling gjennomføres. Samhandling og pårørende var også tema: flere ønsket tett samarbeid med kommunen, så pårørende som en ressurs og etterspurte felles lærings- og utviklingsaktiviteter (kompetanseutveksling, forbedring av rutiner, støttesystemer, turnusutprøving). Til slutt ba leverandørene om en ryddig konkurransegjennomføring og oppstartsprosess, med tilgang til gode plantetegninger og bilder når det ikke ble lagt opp til befaringer, mulig forhandling der det var hensiktsmessig, og en tydelig tidsplan for informasjonsdeling og virksomhetsoverdragelse. På tvers av temaene pekte leverandørene på utfordringene med høyt sykefravær (typisk 12–14 prosent med enkelthus opp mot 30 prosent) og så potensial for effektivitetsgevinster ved bedre personaloppfølging, turnus og nærledelse.

Hindringer og rammebetingelser

Identifiserte hindringer i rammebetingelser (viktig input til en eventuell ny konkurranse):

- Virksomhetsoverdragelse og vilkår: Risiko for reservasjon blant ansatte økte dersom vilkårene endret seg dramatisk; prosjektet la derfor opp til i så stor grad som mulig videreføring av lønns-/personalgoder og krav om likeverdig innskuddspensjon.
- Rekruttering i et stramt arbeidsmarked: Betydelig risiko dersom mange reserverte seg; tiltak som tilstrekkelig overgangstid og trinnvis oppskalering ble pekt på.
- HMS; etterlevelse og styringssystemer: Krav til robust ledelses- og kvalitetssystem hos leverandør ble vektlagt i kvalifikasjon og kontrakt.
- Klare grensesnitt og ansvar: Leverandørenes evne til å prissette risiko var avhengig av presis avgrensning mellom kommunens og leverandørens ansvar, særlig for FDV bygninger og tjenester, og aktivitetstilbud som skulle ligge hos kommunen.
- Endringshåndtering innen anskaffelsesregelverket: Vesentlige endringer etter utlysning var ikke tillatt; derfor måtte det investeres i grundig forberedelse før publisering, herunder dialog og intern forankring.

Tilbakemeldinger ved tilbudsfristen

Det ble gitt skriftlig tilbakemelding fra to av leverandørene på hvorfor de ikke leverte tilbud. Momentene fra deres tilbakemeldinger er oppsummert under.

Budsjett og økonomisk risiko

- Ukjent budsjettmodell som gir lite forutsigbarhet.
- Fast budsjetttramme som ikke gir mulighet til å prise tjenester etter leverandørens vurdering av ressursbehovet.
- Budsjettet fremstår justerbart, men uten tydelige mekanismer for håndtering av endringer.
- Stramme rammer og høy kostnadsbinding.
- Økonomisk risiko ved endringer i beboere, bistandsbehov og rammevilkår.

Kvalitet og leveranse

- Rammene gir begrenset mulighet til å satse på utvikling av kvalitet, kompetanse og innovasjon.
- Risiko for at tjenestekvaliteten svekkes av rammevilkår, med mulig omdømmetap for leverandøren.
- Ikke rom for å lage større boliger som kan gi stordriftsfordeler som bedre turnus.

Ansatte og drift

- Overtakelse av mange ansatte innebærer et stort administrativt ressursbehov i overgangsfasen.
- Eksisterende drift preges av høyt sykefravær, noe som øker risiko og krever langsiktig innsats.
- Risiko for økt sykefravær, turnover og svekket kontinuitet etter overdragelsen.

Totalt sett tegner leverandørene et bilde av uoversiktelige risikoer og økonomiske rammer som gjør det krevende å levere tilbud.

Teknisk utstyr og IKT

Det ble gjennom arbeidet avdekket en del forhold knyttet til IT-infrastruktur som medførte en del utfordringer for prosjektet. Kommunens eksisterende tekniske løsninger, herunder nettverk og utstyr/komponenter som benyttes i tjenesten, ville ikke kunne tilgjengeliggjøres for private aktører. Dette er i tråd med dagens praksis og gjeldende retningslinjer. Sett fra leverandørenes ståsted betydde dette at de i egen regi måtte ha skaffet til veie denne type infrastruktur. Dette har både en direkte kostnad (etablering, innkjøp, drift og vedlikehold), samt kostnader knyttet til økt bemanning på områder hvor kommunen i dag allerede hadde tatt i bruk denne type løsninger. Et eksempel her er utstyr for monitorering natt, som reduserer behovet for direkte bemanning på nattevakt. Eksisterende løsninger kunne ved en overtakelse ikke blitt videreført i privat regi, og ville i første omgang ha medført et økt bemanningsbehov for aktuell leverandør. Gjennom

budsjettfordelingsmodellen kunne dette ha medført ekstra kostnader og risiko for leverandøren ut over tildelt ramme.

Et større handlingsrom for å tilgjengeliggjøre denne type infrastruktur ville kunne ha gjort det mer attraktivt for potensielle tilbydere. Det bør derfor vurderes om det er mulig å iverksette tiltak som kan åpne for et utvidet bruk av kommunens eksisterende løsninger for IT-infrastruktur, herunder:

- Det bør legges bedre til rette for at andre enn kommunale aktører kan benytte IT-infrastruktur som er etablert av kommunen. Med dette menes at det i fremtidens leveranser av helse- og sosiale tjenester må kunne åpnes opp for at det i samarbeid og samhandling med både pårørende, brukere og andre aktører er mulig å bruke/gjenbruke allerede eksisterende IT-infrastruktur.
- Det bør i regi av Trondheim Digital gjennomføres en vurdering av hva som er mulighetsrommet for kommunen (ulempes og fordeler) med en slik tilnærming.

Læring og innsikt som kan tas i bruk

Arbeidet har gitt verdifull innsikt i deler av tjenesten som kan resultere i læringspunkter og tiltak som kan implementeres i dagens drift og styring. Særsilt gjelder dette innsikt i hvordan ulik praksis mellom de involverte bofellesskapene er i dag, samt elementer fra hvordan arbeidet i prosjektet ble strukturert og organisert. Videre er det også pekt på noen områder som det bør sees nærmere på fremover for at kommunen kan være bedre rustet til å møte fremtidens utfordringer.

Prosjektarbeidet ga i seg selv verdifull innsikt i rammebetingelser, kommunens bestillerrolle og behovet for å justere grep for å gjøre eventuelle framtidige konkurranser mer attraktive.

Følgende tiltak og praksiser ble identifisert som mulig å kunne implementere i dagens drift:

- Forsterket og standardisert informasjonspraksis
 - Prosjektet etablerte jevnlig, målrettede oppdateringer til ansatte, pårørende og verger (egen nettside, digitale møter, spørsmål og svar, skriftlige oppdateringer). Denne formen for tydelig og forutsigbar kommunikasjon bidro til å redusere usikkerheten og erfaringene herfra vil kunne videreføres som standard i endrings- og forbedringsarbeid i BoA i tillegg til det som allerede er etablert praksis.
 - Utforming av informasjonsbrev til pårørende, oppsummeringer etter møter og publisering av "spørsmål og svar" ble tatt i bruk og kan med fordel gjenbrukes i andre deler av tjenesten og prosesser for øvrig.

- Klargjorte roller og grensesnitt i tjenesteproduksjon
 - Prosjektet beskrev tydelig arbeidsdelingen mellom kommunen (bestiller, myndighetsutøver, FDV, kontraktsoppfølging) og tjenesteleverandør. Selv om kontrakt ikke ble inngått, vil disse beskrivelsene kunne brukes internt i egen regi for å styrke bestillerrollen, kvalitetsoppfølging og avvikshåndtering.
 - Standardiserte grensesnitt- og oppfølgingsmaler (hva følges opp, hvordan og hvor ofte) kan bidra til å etablere mer lik praksis på tvers av enheter.
- Systematisk risikostyring som linjepraksis
 - De identifiserte risikoene (eksempelvis reservasjon, virksomhetsoverdragelse, rekrutteringsrisiko, HMS/etterlevelse, leverandørers ressursbruk) gir grunnlag for en praktisk sjekkliste som linjen vil kunne bruke i interne omstillinger og forbedringsprosjekter.
 - Tiltak som ble utarbeidet for å dempe risiko ved endringer (tidlig og konkret informasjon om vilkår og pensjon, planlagt overgangstid, trinnvis oppskalering) vil kunne overføres til andre endringsprosesser i BoA.
- Datakvalitet og beslutningsgrunnlag før omstilling
 - Prosjektet fremhevet behovet for ekstra kvalitetssikring av nøkkeldata (blant annet utvikling i brukersammensetning og bistandsbehov/ADL) før valg av enheter og tiltak. Denne praksisen vil kunne standardiseres i linjen som del av forberedelse til interne omstillinger, kapasitetsjusteringer og løpende forbedringsarbeid.
 - En enkel “før-vedtak”-kontroll av datagrunnlag og enhetlige definisjoner vil kunne redusere risikoen for å ta beslutninger på feil/utilstrekkelig grunnlag
 - Behovet for mer objektiv fastsettelse av ADL-skår gjennom en helhetlig løsning som gjelder for hele tjenesteområdet.
- Kontraktsoppfølgings- og tilsynsdisiplin brukt på egenregi
 - Arbeidet med å definere indikatorer, møtestrukturer og årlige statusgjennomganger for en eventuell privat drift gir et underlag som kunne brukes til å styrke intern kvalitet og styring i egenregi. Eksempler på dette er plan for faste oppfølgingsmøter, tydelige kvalitetskriterier og rutiner for avvik og forbedring.
 - Erfaringene fra brukermedvirkning og pårørendedialog ble gitt en fast struktur som kunne videreføres uavhengig av driftsform, og kan styrke dagens etablerte modell i BoA.
- Markedsinnsikt oversatt til praktiske grep i linjen
 - Innsikten om at markedet responderte på forutsigbare rammer, tydelige grensesnitt og håndterbart oppstartsomfang kunne brukes i intern

- planlegging ved større endringer (for eksempel faseinndeling, pilotering og realistiske tidsfrister).
- Avlysningen etter kun ett tilbud tydeliggjorde at omfang, timing og risikodeling måtte vurderes nøye. Denne læringen kunne operasjonaliseres ved å:
 - planlegge trinnvis innføring av tiltak internt (små, håndterbare steg),
 - synliggjøre hvilke krav som er “må-krav” i dagens drift og hvilke som kan fases inn etter hvert,
 - redusere “transaksjonskostnader” ved å bruke standardmaler og tydelige beslutningspunkter.
- Kompetanseheving i bestiller- og endringsledelse
 - Prosjektet mobiliserte fag, HR, finans og innkjøp i et tett samarbeid. Erfaringene fra denne tverrfaglige arbeidsformen kunne tas inn som fast praksis ved større endringer: tidlig samordning av faglige, juridiske og økonomiske vurderinger, og tydelig oppgavefordeling i oppfølging.
 - Enhetsledernes rolle i målrettet og regelmessig medarbeiderinformasjon kan styrkes og kunne videreføres som en tydelig forventning i endringsprosesser.
- Forbedrede rutiner for å koordinere anskaffelser på tvers i kommunen, samt tilrettelegge for gode leverandørprosesser.
 - Erfaringer som kan tas med inn i en fremtidig prosess er:
 - Tilstrekkelige tidsvinduer for utlysning som ikke kolliderte med perioder som typisk ga lav respons, eksempelvis hensynta avvikling av sommerferie.
 - Unngå gjennomføring av flere store anskaffelser samtidig som benytter/involverer de samme interne ressursene (innkjøp, fag, finans, HR og IT).
 - Bestille og planlegge med ressurser fra støttefunksjonene i god tid, samt sikre forpliktende involvering
 - Gjenbruk av kompetanse og underlag fra tidligere utlysninger/konkurranseutsettinger, og større grad av samkjøring av større initiativ.
- Personaltiltak ved endring som standard praksis
 - Tiltakene som ble forberedt for en mulig virksomhetsoverdragelse (tidlig informasjon, tydelighet om vilkår og pensjon, støtte til ledere i dialog med ansatte) kunne innføres som standard i andre omstillinger. Dette kan dempe usikkerheten og styrke nærværarbeidet.
- Relasjoner mellom ansatte og pårørende

- Det var stor forskjell i relasjoner mellom ansatte og pårørende i de seks bofellesskapene. Et bofellesskap skilte seg ut med positive relasjoner. I dette bofellesskapet var det møter for alle pårørende der avdelingsleder deltok. Slike møter så ut til å bidra godt til en positiv relasjon mellom pårørende, ansatte og ledelse. Tiltak for å forbedre relasjonene kan vurderes ut fra dette.

Oppsummert viste avlysningen etter kun ett mottatt tilbud at markedstilnærmingen bør justeres ved en eventuell ny konkurranse, men den ga samtidig en del innspill for bedre styring, kommunikasjon, datakvalitet, risikohåndtering og bestillerkompetanse som kunne tas i bruk i dagens tjeneste. Disse grepene vil også kunne gjennomføres uten ekstern kontrakt, og bidra til en mer forutsigbar drift, bedre beslutningsgrunnlag og sterkere bruker- og pårørende medvirkning i BoA.

Trondheim kommune
Postboks 2300 Torgarden
7004 Trondheim

www.trondheim.kommune.no

