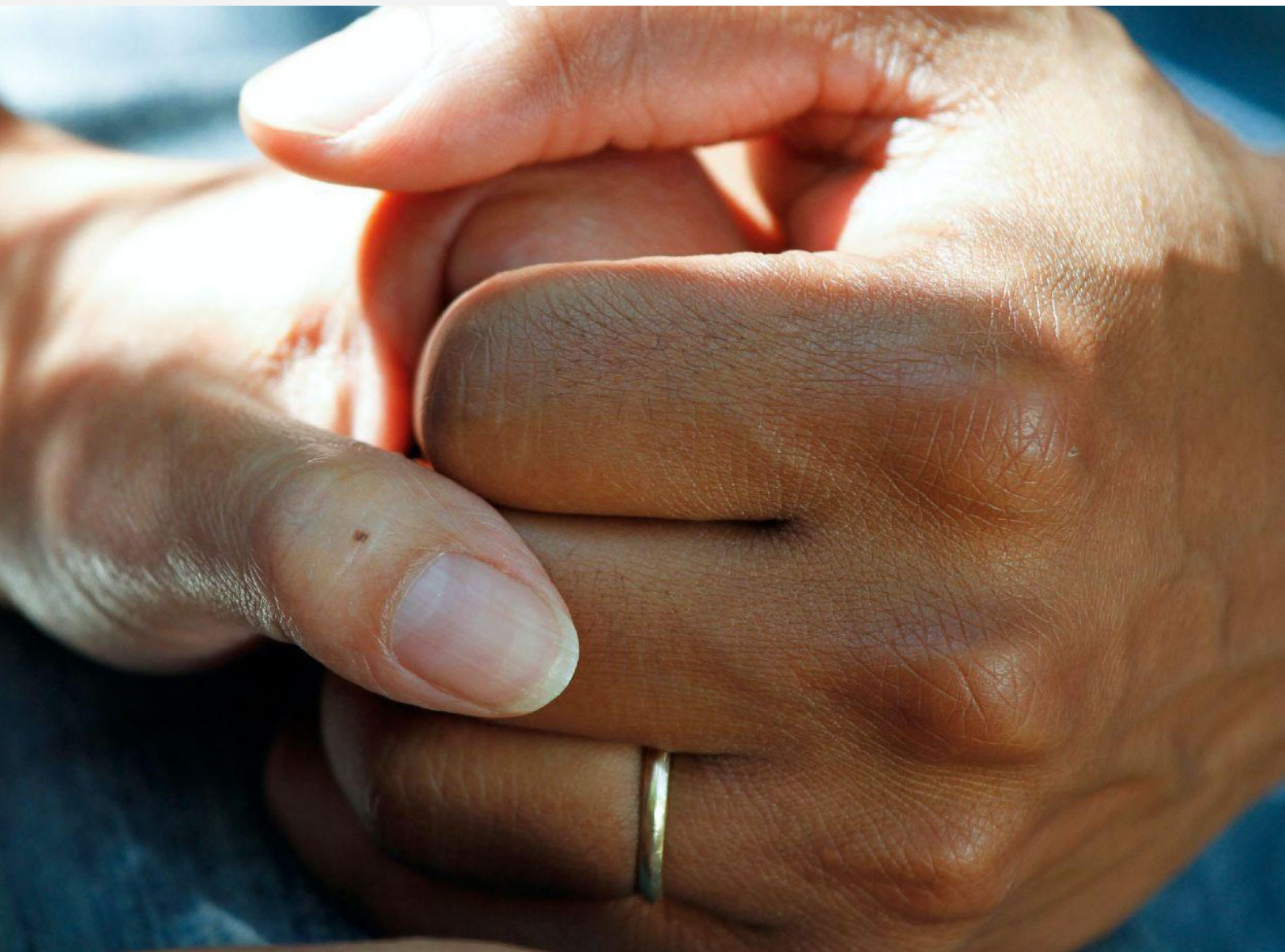


# Utredning av konsekvenser ved konkurranseutsetting

---

Utarbeidet for Horten kommune



## Sammendrag (1/2)

Horten kommune ønsker utredet konsekvenser og muligheter ved å konkurranseutsette utvalgte tjenester som i dag produseres i egenregi. Når en kommune velger å gjennomføre konkurranseutsetting, er oftest formålet reduserte kostnader, en mer effektiv drift, flere valgmuligheter eller behov for ekstra kapasitet og kompetanse. Det er i utgangspunktet ingen juridiske hinder for en kommune å konkurranseutsette en offentlig tjeneste. Det er derfor denne rapporten først og fremst vektlegger hvordan en konkurranseutsetting vil kunne påvirke økonomi, fleksibilitet, organisasjon, ansatte, beredskap og kvalitet.

Det er en del effekter ved å gjennomføre konkurranseutsetting som er av generell karakter og dermed uavhengig av hvilke tjenester det er snakk om. Disse generiske effektene er omtalt og vurdert i kapittel 2. En gjenganger, og som det dermed er viktig at man tar hensyn til, er at introduksjon og praktisering av konkurranseutsetting vil medføre ekstra kostnader for kommunen. Dette er både engangskostnader og kostnader av mer permanent karakter. Det må påregnes at man får anskaffelses-, kontrakts- og kontrollmessige tilleggsoppgaver som kan være ressurskrevende både i tid og i kostnader. Selv om en rekke av utfordringene knyttet til økonomi, kvalitet og beredskap kan løses via kontrakter, må det også være tilstrekkelig kompetanse, kommunikasjon og oppfølging fra kommunens side for at dette faktisk skal fungere som ønsket. Et annet sentralt punkt ved etablering og gjennomføring av konkurranseutsetting, er viktigheten av å ha åpne og ryddige prosesser overfor de berørte ansatte i kommunen. Ønsker man å gå videre med konkurranseutsetting anbefaler vi at man avklarer kjøreregler for slike prosesser inkl. å skaffe tilveie tilstrekkelig kompetanse og gjennomføre nødvendig risikoanalyse i forkant.

I kapittel 3 har vi utredet konsekvensene ved å anbudsutsette kommunens pensjonstilbyder. Horten kommune er i dag medeier i KLP, og et bytte vil frigjøre egenkapital. Her vil vi påpeke at dette er midler som er satt av til pensjonsformål og bør ikke benyttes til noe annet formål enn det de er satt av til. Det er i dag bare Storebrand, i tillegg til KLP, som leverer pensjonstjenester til norske kommuner. Grunnlagsdataene for estimering av fremtidige pensjonsforpliktelser og dermed premiekostnader, er blant annet kommunens sammensetning av ansatte (f.eks. alder, kjønn, sykefravær). Dataene indikerer om et bytte kan være økonomisk lønnsomt eller ikke. Når man ser på dagens sammensetning av ansatte i Horten kommune, vurderes den til å være tilnærmet nøytral eller noe mindre gunstig, med tanke på effektene av å bytte leverandør. Hvis man ønsker å gå videre for å se om man kan kutte kostnader på pensjon, bør man vurdere å gjennomføre innledende dialog med leverandørene om forventet effekt og om denne kan endre seg de kommende årene. Forberedelser og forarbeid er svært viktig, for selve anbudsprosessen er tids- og ressurskrevende å gjennomføre for kommunen. Per i dag vil vi på bakgrunn av dette anbefale at kommunen avventer å sette igang en prosess for bytte av pensjonsleverandør.

Utredningen knyttet til å konkurranseutsette renholdstjenesten fremkommer i kapittel 4. I dag utfører kommunen alt renhold av formålsbygg i egenregi. Innenfor renhold er tilgangen på leverandører god, og det antas at det vil være lett å få på plass leverandører ved en eventuell konkurranseutsetting. Indikatorer som er innhentet viser at kommunens renhold er effektivt utført i dag. Av alternativene, hvis kommunen ønsker å gå videre med konkurranseutsetting, anser vi alternativ 1; konkurranseutsette deler av renholdstjenesten, som mest aktuell. Dette alternativet gir kommunen en anledning til å benchmarke mellom kommunens produksjon i egenregi og en privat aktør. Også her vil kostnader til oppfølging og kontroll av leverandører, samt effektiv deling av oppgaver, være helt avgjørende for at dette skal være lønnsomt. Det er ingen dokumentasjon vi har sett som tyder på at det generelt er lavere kvalitet på renholdet, om det utføres av en privat aktør eller av kommunen i egenregi. Dersom pris vektet høyest i en konkurranse, kan det være at man må akseptere redusert kvalitet som konsekvens. Per i dag vurderer vi dette området som mest aktuelt for eventuell delvis konkurranseutsetting, selv om kommunen bør avklare hva man kan tolerere i økt anskaffelses- og gjennomføringsrisiko (ref generiske utfordringer ved konkurranseutsetting).

I tillegg til renhold, har vi i kapittel 5, utredet konsekvenser og muligheter ved å konkurranseutsette kommunalteknisk drift. Sammen med kommunen har vi valgt å innrette dette hovedsaklig mot drift og vedlikehold av vei. På dette området har kommunen i dag noe erfaring med private aktører, slik at alternativet med delvis konkurranseutsetting vil være en utvidelse av dagens praksis. Kommunen kjøper allerede i dag betydelig kapasitet eksternt blant annet innenfor vann- og avløpstjenester.

## Sammendrag (2/2)

Det vil kunne være noen fordeler ved økt konkurranseutsetting, spesielt knyttet til frigjøring av maskinpark og redusert behov for areal til oppbevaring. Kommunen har også en del erfaring allerede på å kjøpe lignende tjenester innenfor vann- og avløpstjenesten. På den andre siden er det et viktig element den fleksibiliteten kommunen har gjennom samhandlingen mellom vann- og avløp og vintervedlikeholdet av vei. Avhengig av hvordan man innretter en eventuell konkurranseutsetting, vil dette være en problemstilling som må avklares for å unngå økte kostnader eller mindre effektiv utnyttelse av personell og maskiner. I likhet med renhold, anbefaler vi kommunen å vurdere en delvis konkurranseutsetting av drift og vedlikehold av vei.

I kapittel 6 har vi utredet å konkurranseutsette en eller to soner i hjemmetjenesten versus fritt brukervalg. Hvis man ønsker å gå videre med å konkurranseutsette hjemmetjenester, synes det å legge til rette for fritt brukervalg og la dette gjelde uavhengig av sone, å være det som samlet sett kommer gunstigst ut. For at det skal være lønnsomt for private aktører å etablere seg, kan en til to soner være et for lite grunnlag å legg ut på tilbud. Hvis man ønsker å gå videre med ev. fritt brukervalg bør man begrense hvor mange leverandører man tar inn, slik at kritisk masse er stor nok til å gi lønnsomhet for leverandørene.

Hjemmebaserte tjenester er nøkkelen til å lykkes med tidlig innsats og forebyggende arbeid. For å få dette til må kommunen ha oversikt over sine innbyggere og brukere og følge utviklingen i brukernes helsetilstand tett. Dersom kommunen velger å konkurranseutsette hjemmebaserte tjenester eller innføre fritt brukervalg, kan det oppstå en større avstand mellom brukerne og kommunen, som igjen kan utgjøre en risiko for godt forebyggende arbeid. I lys av dette, sammen med de andre argumentene som er beskrevet i kapittelet, vil vi ikke anbefale å konkurranseutsette hjemmebaserte tjenester.

I kapittel 7 har vi utredet konsekvenser ved en eventuell konkurranseutsetting av sykehjem. Oppsummert fremkommer det for en tilbyder av slike tjenester å være best å ta over hele "verdikjeden". Dette kan innebære at man lar leverandøren, i tillegg til å ta over alt av helsefaglig drift, også tar over kjøkken, vaskeri og renhold. Når kommunen nå har alt dette i egen regi, vil et slikt alternativ bety en stor endring for kommunen selv, og være inngripende i forhold til kommunens egen drift av de øvrige sykehjemmene. Et annet alternativ er å privatisere et av de kommunale sykehjemmene i kommunen. Dette betyr å fase ut alt av kommunalt ansvar og drift ved et sykehjem. Fordelen med dette alternativet er at kommunen kan kjøpe kapasitet etter behov. Ulempen er at det ikke er sikkert at denne kapasitet er tilgjengelig når behovet til kommunen oppstår. Konkurranseutsetting av sykehjem kan skape utfordringer for andre tjenester som leveres ved sykehjemmet, samt fagnettverk og samarbeid mellom sykehjem og med andre helsetjenester som retter seg mot de samme brukerne. Dette er risikoer som må utredes før en eventuell anskaffelse, og som gjør at potensialet for gevinst ved å konkurranseutsette et sykehjem kan være lite. Kommunen drifter effektivt i dag, noe som også trekker ned potensial. Det kunne vært en mulighet å konkurranseutsette kjøkken og vaskeridelen, men det vil være forhold knyttet til beredskap som da må tas inn i et konkurransegrunnlag og sannsynligvis ville gjort selve innkjøpet dyrere.

I kapittel 8 omtales muligheten for å åpne for at brukere med vedtak om sykehjemsplass kan få valget å bo på private sykehjem i nærliggende kommuner. Dette alternativet betyr i realiteten en endring av praksis der man både åpner opp for, og aktivt informerer og tilbyr, denne valgmuligheten. Utfordringen her vil være tilgang på ledige plasser i de omkringliggende kommunene, samt at man kan risikere å få doble kostnader så lenge man har ledige sykehjemsplasser i egen kommune. Så lenge kommunen har egen kapasitet, anbefales det ikke å åpne opp for denne muligheten. Et alternativ som vi mener kommunen bør vurdere er at man kan åpne opp for å, sammen med brukeren/pårørende, vurdere de alternativene som finnes i hvert enkelt tilfelle. Så lenge Horten kommune har sykehjemskapasitet i egen kommune, anbefales det likevel ikke å helt fritt åpne for at brukere kan velge å bo på private sykehjem i omkringliggende kommuner.

<b>00</b>	Sammendrag	2
<b>01</b>	Bakgrunn, mandat, formål og metode	7
<b>02</b>	Konkurransetsetting i kommunal sektor	10
<b>03</b>	Anbudsutsette kommunens pensjonstilbyder	15
	Mandat og gjennomføring.....	16
	Situasjonsbeskrivelse.....	17
	Alternativer.....	19
	Konsekvenser.....	20
	Oppsummering.....	22
<b>04</b>	Konkurransetsette renholdstjenesten	23
	Mandat og gjennomføring.....	24
	Situasjonsbeskrivelse.....	25
	Alternativer.....	28
	Konsekvenser.....	30
	Oppsummering.....	33
<b>05</b>	Konkurransetsette teknisk drift	34
	Mandat og gjennomføring.....	35
	Situasjonsbeskrivelse.....	36
	Alternativer.....	41
	Konsekvenser.....	43
	Oppsummering.....	46
<b>06</b>	Konkurransetsette én eller to soner i hjemmetjenesten versus fritt brukervalg	47
	Mandat og gjennomføring.....	48
	Situasjonsbeskrivelse.....	49
	Alternativer.....	55
	Konsekvenser.....	56
	Oppsummering.....	59
<b>07</b>	Konkurransetsette ett eller flere sykehjem	60
	Mandat og gjennomføring.....	61
	Situasjonsbeskrivelse.....	62
	Alternativer.....	65
	Konsekvenser.....	66
	Oppsummering.....	69
<b>08</b>	Bo på private sykehjem i omkringliggende kommuner	70
	Mandat, gjennomføring og situasjonsbeskrivelse.....	71
	Alternativer.....	72
	Konsekvenser.....	73
	Oppsummering.....	74
-	Kildeliste og vedlegg	75

## Leserveiledning

Utgangspunktet for denne rapporten er verbalvedtak 17 fra kommunestyrets behandling av budsjettet for 2023. Vi har valgt å samle alle utredningen i én og samme rapport. En viktig årsak til dette er at det finnes en del generiske forhold som kan være nyttig å ta felles, uavhengig av hvilket område man vurderer konkurranseutsetting av. I tillegg har vi benyttet felles metodikk og oppsett for en gjennomgang av de ulike områdene. Dette finner du igjen i innledningskapitlene.

Fire av de totalt seks punktene i vedtaket (punkt 1, 2, 4 og 6) omtaler tjenester som kommunen i dag utfører i kommunal egenregi. Punkt 3 og 5 i vedtaket har en litt annen innretning, ettersom disse ikke omtaler en eventuell konkurranseutsetting av tjenester som i dag er driftet av kommunen selv. Horten kommune har i dag KLP som sin pensjonsleverandør. En anbudsprosess vil dermed ikke medføre en tilsvarende endring som for de øvrige punktene. Punkt 5 omtaler muligheten for innbyggere som har vedtak om sykehjemsplass, å få plass ved private sykehjem i andre kommuner. I utredningene nedenfor har derfor disse to siste punktene en noen annen tilnærming enn for de øvrige punktene.

Oppbyggingen av den enkelte utredning følger et fast mønster. Mandat og avgrensninger for den enkelte utredningen er nærmere omtalt i begynnelsen av hvert enkelt kapittel. Deretter kommer en kort situasjonsbeskrivelse som i hovedsak er faktabasert. Grunnlaget er den informasjonen vi har hatt tilgjengelig og som er relevant for utredningen. Vær oppmerksom på at deler av faktainformasjonen vil kunne endres løpende. Dette kan gjelde budsjettstørrelser, antall årsverk/ansatte, antall brukere/pasienter og hvordan kommunen har bygd opp og organisert tjenesteproduksjonen sin. Horten kommune som organisasjon, arbeidsplass og tjenesteprodusent er en stor, kompleks og dynamisk virksomhet der endringer skjer kontinuerlig.

Generelle vurderinger, erfaringer, utfordringer og muligheter med konkurranseutsetting introduseres i kapittel 2. For deg som leser er det greit å være klar over at det er utarbeidet en rekke dyptgående analyser og utredninger knyttet til konkurranseutsetting generelt. Noen av de mest sentrale er henvisning til under kilder bakerst i denne rapporten.

Kildene som er brukt, er listet opp i en egen kildeliste, i den rekkefølgen de er brukt i rapporten. Der vi har brukt en kilde, er det markert i teksten med kildens nummer i kildelisten, i en parentes (x).

Utredningen har som formål å vise mulighetsrommet, konsekvenser og fordeler og ulemper med konkurranseutsetting og anbudskonkurranser. Vi har forsøkt å være konkrete med tanke på hva kommunen må være oppmerksom på. Likevel er det viktig for oss at tilnærmingen er basert på fakta, er balansert, nøytral og upolitisk. Vi har fått mye informasjon fra kommunen og fra ulike intervjuobjekter. Ikke alt er presentert, men vi har tatt med det vi mener er sentralt for vurderingene.

## Ansvarsbegrensning

Denne rapporten er utarbeidet for Horten kommunes bruk i samsvar med kontrakt datert 28.04.23

Våre vurderinger bygger på faktainformasjon som har fremkommet i samtaler med kommunens ansatte, ansatte i andre kommuner og relevante virksomheter vi har vært i kontakt med og i dokumentasjon som er gjort tilgjengelig for oss. PricewaterhouseCoopers (PwC) har ikke foretatt noen selvstendig verifisering av informasjonen som har fremkommet, og vi innestår ikke for at den er fullstendig, korrekt og presis. PwC har ikke utført noen form for revisjon eller kontrollhandlinger av kommunens virksomhet.

Partene har rett til å benytte informasjonen i denne rapporten i sin virksomhet, i samsvar med forretningsvilkårene i kontrakten. PwC påtar seg ikke noe ansvar for tap som er lidt av partene eller andre som følge av at vår rapport eller utkast til rapport er distribuert, gjengitt eller på annen måte benyttet i strid med bestemmelsene i kontrakten. Enhver handling som gjennomføres på bakgrunn av vår rapport foretas på eget ansvar.

Kapittel 1

# Bakgrunn, mandat, formål og metode



## Bakgrunn, mandat og formål med utredningen

Av kommunedirektørens forslag til økonomi- og handlingsplan 2023-2026 (side 6) fremgår det at Horten kommune må tilpasse aktiviteter og inntekter til et høyere kostnadsnivå fra og med 2023. På kort sikt er blant annet økte renter og strømpriser en utfordring, men kommunen står også midt i et demografisk skifte som vil påvirke behovet for tjenester og omstilling på kort og lang sikt. Kommunelovens §1 pålegger kommunen å sikre en bærekraftig økonomi i et langsiktig perspektiv. For å klare dette, må kommunen ta grep for å sikre et nødvendig handlingsrom for fremtiden.

I forbindelse med behandlingen av økonomi- og handlingsplan for 2023-2026 (K-sak 155/22) i desember 2022, vedtok kommunestyret et tverrpolitisk budsjettforslag fra partiene AP, Høyre, FrP, MDG, SV, KRF og Venstre. I forslaget fremgår det at administrasjonen i 2023 skal gjennomføre en rekke utredninger som skal danne grunnlag for fremtidige innsparinger. Herunder skal det utredes konkurranseutsetting av kommunale tjenester. Under punktet "Utredning konkurranseutsetting" (fellesforslagets side 21-22) fremgår det at følgende områder skal utredes:

1. Administrasjonen bes utrede konsekvensene av å konkurranseutsette et eller flere sykehjem i Horten, hvor kvalitet skal veie tyngst i en anbudsprosess. I arbeidet skal det innhentes kunnskap fra kommuner hvor slik konkurranseutsetting har vært gjennomført over en lengre periode. Utredningen legges frem innen september 2023.
2. Administrasjonen bes utrede konkurranseutsetting av kommunens renholdstjenester. Utredningen legges frem innen september 2023.
3. Administrasjonen bes utrede konsekvensene av å anbudsette kommunal pensjonstilbyder. Utredningen legges frem innen september 2023.
4. Administrasjonen bes utrede konkurranseutsetting av en til to soner i hjemmetjenesten versus fritt brukervalg av tilbydere innen hjemmebaserte tjenester. Utredningen legges frem innen september 2023.
5. Administrasjonen bes utrede muligheten for at innbyggere med vedtak om sykehjemsplass kan få muligheten til å velge å bo på private sykehjem i omkringliggende kommuner. Utredningen legges frem innen september 2023.
6. Administrasjonen bes utrede konkurranseutsetting av tjenester innen teknisk drift, herunder snømåking og vedlikehold av vei. Utredningen legges frem innen september 2023.

Utredningen er gjennomført på bakgrunn av Verbalvedtak 17 i økonomiplanen, som referert over. Her skal leverandøren redegjøre, analysere og presentere relevante konsekvenser for kommunen. Underveis i prosjektperioden har vi hatt løpende dialog med kommunens prosjektkoordinator og prosjektleder, samt de av kommunens ledelse som har ansvar for de tjenestene som er involvert.

Kommunen ønsker utredet fordeler og ulemper med konkurranseutsetting og mulige konsekvenser knyttet til bl.a. økonomi, kvalitet, beredskap, fleksibilitet og organisasjon. Det vil være en del generiske forhold knyttet til konkurranseutsetting som går på tvers av tjenesteområdene, og enkelte av kriteriene vil ha større påvirkning på hvilke alternativer eller muligheter kommunen har. Disse er beskrevet i kap 2. Det fulle bildet av konsekvensene for konkurranseutsetting av en gitt tjeneste, vil dermed beskrives best ved å både lese kapittel 2 og det kapittelet som beskriver tjenesten det er snakk om.

Rapporten skal i utgangspunktet ikke gi anbefalinger, men presentere mulighetene, og de mest sentrale fordeler og ulemper med konkurranseutsetting.

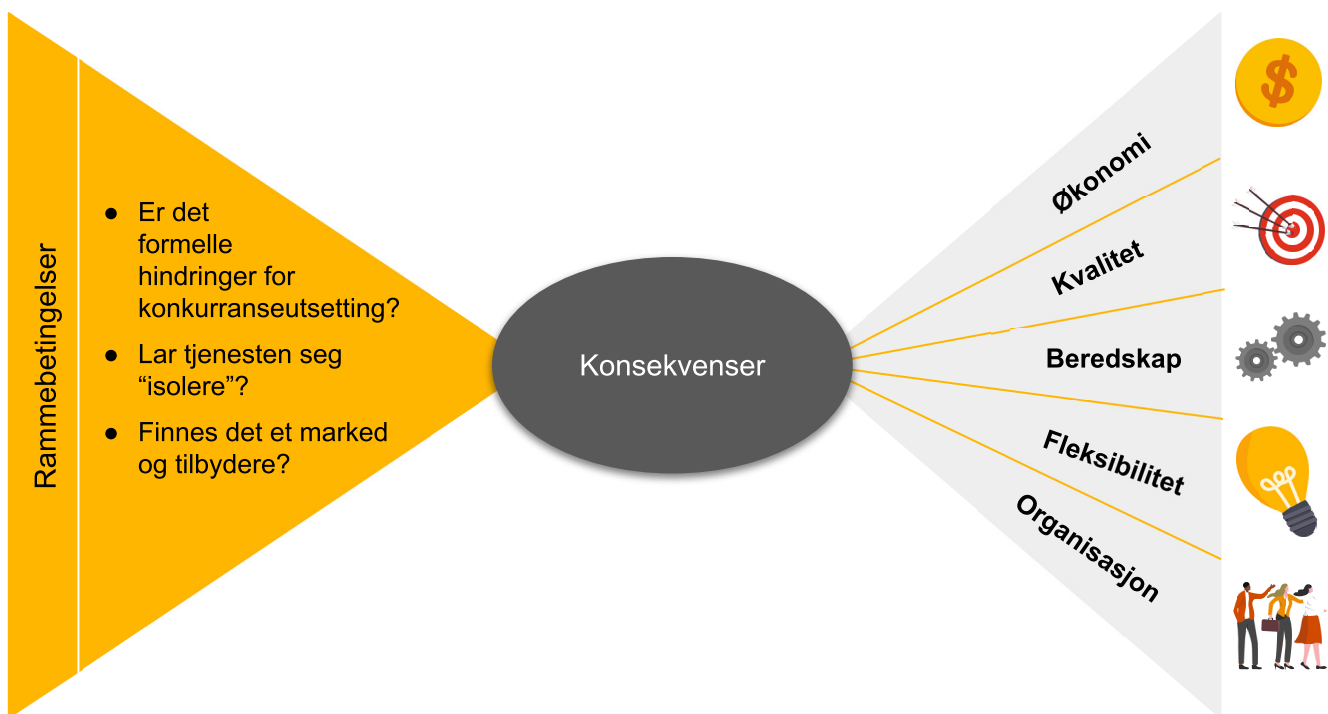


## Metode og tilnærming

For å kunne konkurranseutsette en tjeneste, er det noen sentrale **rammebetingelser** som må være tilstede:

- Det er ikke formelle hindringer for konkurranseutsetting.
- Tjenesten lar seg "isolere". Det vil si at den ikke er allfor integrert med annen tjenesteproduksjon eller det lar seg gjøre å tydelig avgrense og kontrollere den.
- Det finnes private tilbydere av aktuell tjeneste.

Selv om disse betingelsene møtes, svarer ikke det ut om kommunen vil være *tjent med* å konkurranseutsette tjenesten. Det vil avhenge av hvilke konsekvenser en eventuell konkurranseutsetting vil ha på forhold som økonomi, kvalitet, beredskap, fleksibilitet, arbeidsforhold og øvrige organisatoriske forhold. Hvordan kommunen velger å vektlegge de ulike forholdene er ikke et anliggende i denne rapporten, men det er forsøkt belyst hvilke forhold som vil kunne bli påvirket og hvordan.



**Figur 1:** Metode for vurdering av mulighetsrommet for konkurranseutsetting av tjenester

Figuren ovenfor illustrerer den metodiske fremgangsmåten som er brukt for å vurdere muligheten for å konkurranseutsette tjenester og hvilke konsekvenser en eventuell konkurranseutsetting vil kunne ha.

Kort og overordnet om de enkelte kriteriene:

- **Økonomi.** Her vurderer vi hvordan konkurranseutsetting kan gi økonomisk effekt, hvilke ekstrakostnader eller økonomiske utfordringer eller erfaringer som en videreføring av dagens alternativ eller introduksjon av konkurranseutsetting vil kunne gi.
- **Kvalitet.** Her vurderer vi hvordan konkurranseutsetting påvirker mulighetene og utfordringene for å levere god tjenestekvalitet, men også kompetansedeling, kvalitetsløft, innovasjon og utvikling, samt hvordan håndtere sikring og kontroll av kvalitet.
- **Beredskap.** Her vurderer vi hvordan konkurranseutsetting kan påvirke kommunens beredskapskapasitet og -situasjon.
- **Fleksibilitet.** Her vurderer vi hvordan konkurranseutsetting kan påvirke fleksibilitet, f.eks fordeling av kompetanse og kapasitet hos brukere ut fra behov. For en rekke tjenesteområder er det viktig å ta hensyn til kontekst, sammenhenger på tvers av fagområder og hvordan få til et mest mulig sømløst og effektivt samarbeid.
- **Organisasjon.** Her vurderer vi hvordan organisasjonen som helhet blir påvirket ved at deler av tjenesteleveransene settes ut til andre enn kommunen selv. I tillegg vil vi vurdere hvordan dette kan påvirke de ansattes rettigheter og plikter.

Kapittel 2

# Konkurransesutsetting i kommunal sektor



## Innledning

I dette kapitlet gis det først en kort beskrivelse av begrepene som inngår i konkurranseutsetting av offentlige tjenester. Videre gis det en oversikt over trender og utviklingstrekk innen konkurranseutsetting av kommunale tjenester de siste 20 årene. Til sist beskrives generelle argumenter for og mot konkurranseutsetting, som gjelder uavhengig av hvilke tjenestemråde som er berørt.

## Hva er konkurranseutsetting?

*Konkurranseutsetting* av offentlige tjenester er et verktøy og virkemiddel som benyttes av mange kommuner i Norge. Kommunene har frihet til å velge å produsere tjenestene selv (egenregi) eller konkurranseutsette, også de tjenestene som defineres som et offentlig ansvar. Konkurranseutsetting innebærer at en kommunal tjeneste utlyses i en konkurranse slik at private eller offentlige virksomheter kan konkurrere om driften av tjenesten for en gitt periode.

Det er flere former for konkurranseeksponering, og kontraktene vil variere ut fra hensikt og tjeneste. En viktig forskjell mellom konkurranseutsetting og privatisering er at ved privatisering er det sluttbruker, for eksempel innbyggeren, som betaler for tjenesten fullt ut, eller kommunen kjøper tjenesten til en bruker. Ved konkurranseutsetting er det fortsatt det offentlige som betaler (hovedsaklig) for tjenesten, selv om den da utføres av en privat aktør.

Når offentlige tjenester konkurranseutsettes, må de lyses ut på anbud. Leverandøren(e) som vinner konkurransen inngår en kontrakt med en tidsbegrenset rett til å produsere tjenesten. Det offentlige vil, ved konkurranseutsetting, fremdeles være ansvarlig for at brukeren mottar de lovpålagte tjenestene og at denne har riktig kvalitet.

*Privatisering av offentlige tjenester* innebærer altså at tjenesten fullt ut utføres av en kommersiell leverandør. Ønsker kommunen disse tjenestene, vil den da kunne kjøpe disse av leverandøren ved behov. Dette kan også bety at tjenesten kjøpes av kommunen på vegne av innbyggerne eller brukerne av tjenesten. Kommunene kan også kjøpe tjenester til eget formål. Eksempler på dette er facility management tjenester innenfor eiendomsdrift og ved drift og vedlikehold av infrastruktur (veier).

## Trender og utviklingstrekk

Konkurranseutsetting av kommunale tjenester har lang tradisjon på å være et verktøy for kommunene for å få gjennomført og effektivisert tjenesteproduksjonen. Historisk har konkurranseutsetting av tjenester vært utstrakt brukt innenfor kommunaltekniske tjenester som for eksempel som renovasjon og drift og vedlikehold av kommunale veier. Rundt årtusenskiftet ble konkurranseutsetting introdusert innenfor nye tjenestemråder som for eksempel pleie- og omsorgstjenester.

Kommunal- og distriktsdepartementets database for kommunale organisasjonsdata (organisasjonsdatabasen, 1) inneholder data om kommunenes og fylkeskommunenes politiske og administrative organisering, informasjons- og kommunikasjonsarbeid, demokratiltak og bruk av konkurranseutsetting og andre markedsmekanismer. Databasen viser at utviklingen i konkurranseutsetting av kommunale tjenester varierer mellom de ulike sektorene. For drift og vedlikehold av kommunale veier er trenden økende, men for renovasjon er trenden for gjennomføring av anbudskonkurranser fallende. For pleie- og omsorgstjenester har andelen kommuner som lyser ut og konkurranseutsetter tjenester vært stabil på i underkant av 10 % siden 2012. Tilsvarende utvikling er det innenfor drift og vedlikehold av bygg og anlegg. Etter 2012 har andelen kommuner som konkurranseutsetter tjenester ligget på i underkant av 20 %. For ytterligere detaljer se tabell 1 i vedleggsdelen.

### Hvorfor konkurranseutsetter kommuner tjenester?

#### Økonomi og kvalitet

Et vanlig argument for å konkurranseutsette kommunale tjenester, er ønsket om å redusere kostnader og forbedre kvaliteten. Et økt press på ressursbruk gjør at kommunene ønsker å undersøke om det finnes muligheter for mer kostnadseffektive og fleksible måter å løse tjenesteproduksjonen på.

Et annet vanlig argument er at man også får flere leverandører å velge mellom ved konkurranseutsetting. Riktig brukt kan det bidra til et mer mangfoldig tilbud, økt valgfrihet for kommunens innbyggere og brukere og økt fokus på kvalitet. Andre peker på at konkurranse vil fremme tjenesteutviklingen slik at tjenestene fremstår som mer målrettet og i tråd med brukernes behov, samt at konkurranse kan fremme innovasjon, som kan heve kvaliteten på tjenestene.

I en anbudskonkurranse kan man velge å sette ut en hel tjeneste til en eller flere leverandører, eller man kan sette ut deler av en tjeneste. Ved de tilfeller hvor man enten har flere leverandører inne, eller tjenesten er delt mellom en ekstern leverandør og kommunen selv, har man mulighet til å sammenligne effektivitet og kvalitet. Dette kalles også benchmarking. Samarbeid mellom flere leverandører, interne eller eksterne, kan dermed skape rom for gjensidig læring, utvikling og innovasjon. For Horten kommune vil dette muliggjøres ved å for eksempel konkurranseutsette ett sykehjem, innføre fritt brukervalg i hjemmetjenesten eller ved å sette ut flere roder for veivedlikehold.

NHO og flere kommuner vi har hatt samtaler med, anbefaler såkalt delt konkurranseutsetting, altså at kommunen selv yter deler av tjenesten og har en eller flere eksterne leverandører til å yte resten. Fordelen dette gir, i tillegg til rom for gjensidig læring som nevnt over, er at kommunen beholder driftskompetanse på tjenesten. Dette er svært viktig, for å være i stand til å gjennomføre gode anskaffelser, med tydelige kriterier for hvilken kvalitet som forventes og hvordan samarbeid, tilsyn og kontroll skal gjennomføres.

#### Organisasjon

Når en tjeneste er konkurranseutsatt overtar den eksterne leverandøren ansvar for personaloppfølging, herunder sykefravær og annen fraværsoppfølging. De får også ansvar for å rekruttere kontraktfestet kompetanse, noe som kan være en utfordring spesielt innen helse, men også innen andre fagområder og disipliner. Flere kommuner har tidligere valgt å konkurranseutsette tjenester, fordi man har slitt med høyt sykefravær, og at de ønsket å se om utfordringen kunne løses bedre av eksterne.

Konkurranseutsetting overlater også ansvaret for svingninger i et tjenestebehov til den eksterne leverandøren. Svingninger i behov påvirker dimensjonering av en tjeneste og kan være en utfordring i perioder. Dette gjelder for eksempel behov for snømåking, som i stor grad bestemmes av været og ikke gjennom planlegging.

### Hvilke argumenter taler mot konkurranseutsetting?

#### Transaksjonskostnader

Konkurranseutsetting av kommunale tjenester har transaksjonskostnader, og disse må ikke undervurderes. Dette er kostnader knyttet til å planlegge og gjennomføre konkurranser, samt oppfølging og forvaltning av kontrakter og leverandører. Konkurransesperiodene er tidsbegrenset, slik at en del av disse transaksjonskostnadene kommer med jevne mellomrom.

Det er viktig å hensynta tidsbruk for selve anskaffelsene og implementering av ny organisering av tjenesten. Erfaringer fra kommuner som har konkurranseutsatt deler av sine tjenester, er at de må opprettholde driftskompetanse på tjenesten og investere i kompetanse på anskaffelse og oppfølging. Det er viktig å utvikle et godt internt kompetansemiljø på kontrol og tilsyn, samtidig som man vil være avhengig av gjensidig tillit og respekt mellom kommunen og leverandørene. Dette gir pukkelkostnader som man ikke slipper unna, som kan ha en varighet på 2-3 år, i tillegg til permanente kostnader for å opprettholde kapasitet og kompetanse i organisasjonen.

## Kontraktstrategi og markedssituasjon

Gjennomføringsstrategi og kontraktstrategi må tilpasses de tjenester og leverandørmarkeder som er gjeldende for konkurranseutsettingen. Dette forutsetter bred kontekstuell kunnskap og forståelse av tjenestene. Samtidig er det viktig å ha innsikt i dynamikken i leverandørmarkedet. Hvordan kontrakter utformes, herunder kvalitetskriterier, og tilsyn og kontroll av tjenestene som konkurranseutsettes, må tilpasses den enkelte tjeneste. Oppfølgingen bør være forutsigbar for begge parter. Uten tett oppfølging av kontrakt og god kommunikasjon med ekstern leverandør, vil det være en betydelig risiko for at kvaliteten i tjenestene som leveres, går ned over tid.

Det er også viktig å tenke strategisk med hensyn til leverandørutvikling og samarbeidet med disse. Det er risiko for at man blir for avhengig eller bundet til en eller få leverandører. Som nevnt under de enkelte delene, vil markedets modenhet og antall tilbydere variere betydelig. Derfor vil denne risikoen variere fra område til område.

Det er ikke et leverandørmarked for hjemmebaserte tjenester i Horten i dag. Dette må etableres i forbindelse med en eventuell konkurranseutsetting. Det er i tillegg et sårbart marked, som er avhengig av politisk støtte. Helt konkret ser man nå at i Oslo svekkes markedet for leverandører innen helsetjenester, med det Arbeiderpartistyrte byrådet. Dette kan selvsagt snu med et nytt byråd, men det viser likevel avhengighet og sårbarhet. Det finnes leverandører på Østlandet som mener regionen Horten er en del av, er interessant, og de signaliserer at de vil følge interessert med om det kommer en utlysning på dette området.

## Endringer i organisasjonen og fleksibilitet

Ved konkurranseutsetting øker man tjenesteproduksjonen og organisasjonens kompleksitet. Det blir flere aktører å forholde seg til, for ledere, ansatte og innbyggere i kommunen. Dersom tjenesten er helt isolert, trenger ikke økt kompleksitet nødvendigvis oppleves som en ulempe. Der tjenesten samhandler med andre tjenester, eller det er flere leverandører inne som leverer tjenester til samme brukere, vil det oppstå et økt behov for koordinering og dialog. Økt digitalisering og brukerorientert tjenesteutvikling fører til at de fleste kommunale tjenester har som mål å komme ut av sine siloer og sammen jobbe for å skape sømløse tjenester. I dette bildet vil flere tjenesteleverandører skape et økt behov for digital og relasjonell samhandling. Dette vet vi kan være svært krevende.

I dag er det flere eksempler på oppgaveforskyvning og samarbeid mellom tjenester som vil påvirkes av en eventuell konkurranseutsetting. Dette gjelder for eksempel hjemmesykepleien som bidrar med praktisk bistand, når de først er i et hjem som har vedtak på både hjemmesykepleie og praktisk bistand. Et annet eksempel er at renholdere bidrar med vaktmestertjenester og er kommunens øyne og ører ute i virksomhetene. Et siste eksempel er sentralkjøkken/sentralvaskeriets rolle i beredskap. Ved en utlysningen er det svært viktig å være oppmerksom på denne typen oppgaveoverlapp. Kommunen må være seg bevisst om denne typen av "kvalitet" skal ivaretas av eksterne leverandører, eller om man skal ivareta det selv på en annen måte. De som skriver på konkurransegrunnlag må derfor kjenne kommunen godt, slik at det ikke blir oppgaver som faller mellom to stoler ved et uhell.

Et tilleggselement som på mange måter kan knyttes mot fleksibilitet, men også økonomi og kvalitet, er at kommunen som produsent og tjenestetilbyder sjelden kan si "nei" til en pasient, et oppdrag eller en oppgave som naturlig hører til under tjenesteområdet. En privat tilbyder har i større grad denne muligheten. Grensetilfeller eller mindre lukrative områder, pasienter eller innbyggere kan man som privat tilbyder i større grad si at man ikke ønsker å utføre tjenester for.

## Nærmere om ansattes rettigheter

Ved konkurranseutsetting av tjenestene kan det være behov for å vurdere virksomhetsoverdragelse (2). Dette innebærer at ansatte har rett til å bli med over til den nye leverandøren, med de rettigheter og plikter de ansatte har med Horten kommune som arbeidsgiver i dag. Virksomhetsoverdragelse gjelder når kommunen overlater driften til en ny leverandør eller når driften av tjenestene skifter fra en leverandør til en annen leverandør. Tilsvarende er det også hvis man velger å rekommunalisere tjenesten. PwC sin erfaring er at det er avgjørende viktig med ryddige og åpne prosesser overfor ansatte slik at en eventuell overgang til ny virksomhet blir så forutsigbar og trygg som mulig.

Denne utredningen peker på mange ulike grader av konkurranseutsetting av de ulike tjenestene, som igjen vil påvirke ulikt antall ansatte avhengig av hvilke valg kommunen går for, altså om man velger en delvis konkurranseutsetting eller setter ut en hel tjeneste. En av kommunene vi har hatt samtaler med understreker viktigheten av trygging av ansatte. De har som prinsipp at en av deres tjenester skal være delvis konkurranseutsatt, for å prøve å hente ut de fordelene vi har beskrevet ovenfor at dette kan gi. I denne situasjonen opplever de at ansatte som fremdeles er ansatt i kommunen, er usikre på sine jobber. Dette kan lett føre til økt turnover og høyere sykefravær. Eventuelle valg bør derfor utredes mht konsekvenser for ansatte, hvor mange som blir berørt, hvordan en ryddig og åpen prosess bør foregå og om virksomhetsoverdragelse er aktuelt.

En av de mest åpenbare forskjellene mellom å være ansatt i en virksomhet i kommunen og en som tilbyr tjenestene til kommunen, er knyttet til pensjonsrettigheter og følelsen av jobbsikkerhet. Offentlig tjenstepensjon endres stadig til å nærme seg andre typer tjenstepensjoner, men forskjellen er fortsatt markant. Et konkret eksempel ser man ofte omtalt og behandlet i forbindelse med finansieringsmodellen for ikke-kommunale barnehager, der blant annet pensjonsspørsmålet har hatt stor oppmerksomhet. I en analyse utført for Arbeids- og sosialdepartementet i 2014 (3) der blant annet erfaringene med konkurranseutsetting av sykehjem er tema, ble pensjon og jobbtrygghet omtalt som de mer markante konsekvensene for de ansatte.



Kapittel 3

# Anbudsutsette kommunens pensjonstilbyder

# Mandat og gjennomføring

Mandat for utredningen | Gjennomføring, data og dokumentasjon



## Mandat for utredningen

“Administrasjonen bes utrede konsekvensene av å anbudsette kommunal pensjonstilbyder.”

## Gjennomføring, data og dokumentasjon

Vi har hatt samtaler med nøkkelpersoner i Horten kommune om administrering av dagens tjenstepensjonsordning (KLP), samt gjennomgått regnskapsrapporter og rapporter som viser data for Horten kommune som er relevante ved estimering av premiekostnader.

Vi har gjennomgått en rekke utredninger gjennomført for kommuner som relativt nylig har vurdert ulike tilbydere for tjenstepensjon. Flere kommuner har utredet pensjonskostnader i forbindelse med at man skulle etablere nye kommuner, for eksempel Kristiansand, Moss og Drammen (4,5,6). I tillegg er det innhentet informasjon fra kommuner som nylig har valgt å gjennomføre anbudskonkurranser av andre årsaker. Her er Bjørnafjorden, Austevoll og Ulstein (7,8,9) brukt som eksempler. Helt konkret har Bjørnafjorden og Austevoll byttet leverandør fra KLP til Storebrand i løpet av de siste årene (2021 og 2023). For Austevoll ble dette vedtatt nå i juni.

Vi har videre gjennomført intervjuer med en kommune som har Storebrand som pensjonstilbyder, samt med en kommune som har egen pensjonskasse. Kommunen som har avtale med Storebrand, gjennomgikk tidslinjen for anbudsprosessen og erfaringer med det som etterhvert ble et bytte av tilbyder. Kommunen med egen pensjonskasse var interessant med tanke på om disse har hatt utredninger og betraktninger knyttet til å legge pensjonskassen ut på anbud, samt om mulighet for å inngå et interkommunalt samarbeid om pensjon.

Vi har i tillegg gjennomført intervju med et konsultentselskap som har kommunal offentlig tjenstepensjon som ekspertise og som har bidratt i anbudsprosesser for flere kommuner de siste årene, blant annet Bjørnafjorden og Austevoll.





# Situasjonsbeskrivelse

Administrasjon av pensjon | Hva påvirker pensjonsforpliktelsene? | Økonomi og sammenligning med andre



## Administrasjon av pensjon

Horten kommune har i dag sin tjenstepensjon i KLP, som forvalter og utbetaler pensjon til de fleste av Horten kommunes ansatte og pensjonister. Per 2022 dekker KLP-ordningen rundt 2 370 ansatte og rett under 1 800 pensjonister. Dermed er det over 4 000 som på en eller annen måte er koblet opp mot KLP. I tillegg dekker KLP også Horten havnevesen som ikke er inkludert i tallene ovenfor.

KLP har en generell fellesdel som dekker de fleste ansatte i kommunen, med unntak av kommunens utdanningspersonell, som dekkes av Statens pensjonskasse (SPK). I tillegg er det en egen ordning for sykepleiere i KLP og for folkevalgte. Ved et eventuelt bytte av tjenstepensjonsleverandør, vil de berørte være de som er del av fellesdelen til KLP.

Ved utgangen av 2022 hadde Horten kommune en samlet pensjonsforpliktelse estimert av KLP til rundt 2,57 mrd kr. Det er betydelige midler som en tilbyder skal håndtere og forvalte på vegne av kommunen. De løpende pensjonsavsetningene er også omfattende for en kommune, og i stor grad preget av at dette er et svært gjennomregulert område som må oppfylles uavhengig av hvem som er leverandør av tjenesten. Det er blant annet derfor Pensjonskontoret har utarbeidet en detaljert pensjonsveileder (10) som informerer om offentlig tjenstepensjon generelt og skal være en hjelp for de kommunene som vurderer en anbudskonkurranse.

## Hva påvirker pensjonsforpliktelsene?

Kommunens "bestand" består av de ansatte i kommunen og de som mottar pensjon fra samme kommune. Sammensetningen av bestanden påvirker hvor mye pensjon som utbetales nå og i fremtiden. Rent generelt vil en kommune ha en "gunstig" bestand, om den har unge ansatte, med lavt sykefravær og lav uføreandel. Hvis du har høy kvinneandel, lave stillingsstørrelser og høyt sykefravær er risikoen for uføretrygd og tidligere pensjonering økende. Når man skal estimere fremtidige pensjonsforpliktelser, ser man derfor til denne typen demografiske data.

Med dette som bakgrunn, kan man benytte demografiske data til å predikere en potensiell økonomisk effekt ved et bytte av leverandør. Hovedprinsippet knyttet til premieutjevning er hovedårsaken til en slik tilnærming. Per i dag er KLP pensjonsleverandør for de aller fleste norske kommuner, og dette inkluderer også mange kommuner med en ugunstig bestand som igjen nyter godt av en premieutjevning mellom disse kommunene. Storebrand har langt færre kommuner og enkelt sagt foregår derfor utjevningen annerledes der. Har man egen pensjonskasse har man ingen utjevning, med de fordeler og ulemper dette har.

De mest sentrale demografiske tallene for ansatte i Horten kommune er presentert i tabell 1 på neste side. Tallene er fra 2022 og er status per rapporteringstidspunkt. Som tabellen viser har Horten på rapporteringstidspunktet en noe høyere kvinneandel og uføreandel enn landsgjennomsnittet, mens sykefravær, stillingsstørrelse og gjennomsnittsalder ligger på nivå med landet. Slik det ser ut nå, anser vi derfor Horten kommunes bestand til å være nøytralt gunstig til noe mindre gunstig sammenlignet med landet. Kommunen vil altså være tilnærmet nøytral med tanke på premieutjevningsselleskap i både KLP og Storebrand.

**Tabell 1:** Demografiske tall for Horten kommune, sammenlignet med landet, Bjørnafjorden, Moss, Austevoll og Ulstein kommuner. Fargekodene i tabellen indikerer om verdien er mindre gunstig (rød), mer gunstig (grønn) eller nøytral (gul) sammenlignet med Landet.

	Horten	Landet	Bjørnafjorden	Moss	Austevoll	Ulstein
Sykefravær <sup>1</sup>	7,4	7,4	8,1	9,1	5,8	7,9
Kvinneandel <sup>1</sup>	77	75	80	77	84	78
Snittalder etter arbeidssted (alle sysselsatte) <sup>2</sup>	43,6	43,6	41,2	42,8	41	42,8
Uføreandel i kommunen <sup>3</sup>	12,9	10,7	8,9	14,5	8,3	8,7
Stillingsstørrelse <sup>1</sup>	83,2	83,3	78,1	82,1	83,2	77,1

Kilde: 1. Statistikk om kommuneansatte (ref., 2022), 2. Sysselsetting, registerbasert (ref., 2022), 3 Trygd og stønad (ref., 2022)

## Økonomi og sammenligning med andre

I sammenligningen ovenfor er kommunene valgt på basis av at de nettopp har byttet, eller nettopp har vurdert å sette pensjonsordningen ut på anbud. Moss kommune la ned egen pensjonskasse i forbindelse med kommunesammenslåing med Rygge i 2020. Begrunnelsen for å legge ned den kommunale pensjonskassen i Moss var blant annet at forskjellen i estimert kostnadsbilde for å ha pensjonsordningen i KLP eller fortsette å ha egen pensjonskasse, var marginal. I tillegg viste fremskrivninger av demografiske data en negativ trend med tanke på utviklingen av pensjonspremie (5).

Ulstein kommune vurderer å endre pensjonstilbyder gjennom en anbudsprosess, mens Bjørnafjorden og Austevoll nylig har gjennomført en anbudsprosess på tjenestepensjon, der Storebrand vant konkurransene (7, 8).

Austevoll valgte å bytte leverandør fra KLP, og som tabell 1 viser, har Austevoll en gunstig bestand, med lavt sykefravær og uføreandel og lav snittalder i kommunen. Lav snittalder indikerer at de større pensjonsforpliktelsene ligger noe lenger framme i tid, sammenlignet med kommuner med høyere snittalder blant sine ansatte. Uføreandel sier noe om pensjonsforpliktelser som allerede er trådt i kraft, og sykefravær benyttes som en indikator og anslag på fremtidig uføreandel og tidlig pensjonering.

Kommuner med en gunstig bestand - som vil få lavere og utsatt pensjonsforpliktelser, kan potensielt oppnå en lavere pensjonspremie, enn en kommune med en mindre gunstig bestand. Indikatorene i tabell 1 vil derfor kunne spille en rolle ved en anbudsprosess. Når Austevoll gjennomførte anbudskonkurranse i vår, lå Storebrand lavere enn KLP på pris på forsikringsrisiko (8). Det kan være at Austevolls gunstige bestand har vært utslagsgivende. KLP priset seg lavere på administrasjon og kapitalforvaltning, men da Storebrand også lå lavere på premie for rentegaranti og egenkapitalforhold, så skåret Storebrand best på pris.



## Innledning

I dette kapittelet gis det innledningsvis en beskrivelse av de ulike alternativene som er identifisert, og som skal vurderes opp mot de fem kriteriene som er beskrevet på side 8 ovenfor.

Det politiske vedtaket bruker ordet “anbudsutsette” om vurdering av ny pensjonsordning. Dersom kommunen legger pensjon ut på anbud, er det for tiden to potensielle tilbydere, KLP og Storebrand. Alternativet “Etablere egen pensjonskasse” eller “inngå i en annen kommunes pensjonskasse” opplever vi er utenfor mandat for utredningen, men alternativene vil bli kort introdusert og beskrevet nedenfor.

## Alternativer til dagens modell

I arbeidet har vi identifisert, i tillegg til å fortsette som medeier i KLP, tre reelle alternativer, hvorav det kun er det første som tas med videre i utredningen.

### Alternativ 1: Legge tjenestepensjon ut på anbud

I tillegg til KLP, er det bare Storebrand som tilbyr og er i markedet for kommunal tjenestepensjon. Situasjonen kan naturlig nok endre seg på sikt. Historisk har også DnB vært pensjonstilbyder. Eksempler på kommuner som har valgt Storebrand, er Bjørnafjorden, Øygarden, Austevoll og Vestland fylkeskommune. Ved en anbudskonkurranse er det sannsynlig at både Storebrand og KLP vil levere tilbud.

I tillegg til dette alternativet har en kommune som vurderer sin tjenestepensjonsordning to andre alternativer. Dette er å etablere *en egen pensjonskasse* samt å inngå i *en annen kommunes pensjonskasse* (interkommunal løsning). Det er rundt 20 kommuner og en fylkeskommune som i dag har egen kommunal pensjonskasse. De aller fleste av disse finner man i de største norske kommunene. Eksempler er Sandefjord, Drammen, Molde, Bergen, Sandnes, Asker, Skien, Kristiansand og Trondheim kommuner. Flere av disse pensjonskassene har lang tradisjon og virker å stå sterkt i de kommunene de betjener.

Når det gjelder å inngå i en annen kommunes pensjonskasse, kan vi vise til at det nå etableres en interfylkeskommunal pensjonskasse for de nye fylkene som i dag utgjør Viken fylkeskommune, Buskerud, Akershus og Østfold. Det er et alternativ å gå i dialog med f.eks Sandefjord eller Drammen for å høre om det er interesse for å etablere en interkommunal pensjonskasse. Det er per i dag ingen slike interkommunale pensjonskasser for primærkommuner.

I dialog med kommunen har vi vurdert disse to alternativene som lite aktuelle. Mandatet utledet av verbalvedtaket er tydelig på at man ønsker å utrede effektene ved en anbudskonkurranse og at det dermed ikke vurderes i tråd med mandatet å utrede en egen eller deltakelse i en interkommunal pensjonskasse.

Kap. 2 behandler generelle konsekvenser av konkurranseutsetting, mens nedenfor behandles konsekvenser knyttet spesielt opp mot tema Pensjon.

# Konsekvenser

Økonomi | Kvalitet | Fleksibilitet | Organisasjon | Elementer som må ivaretas ved et anbud av tjenstepensjon



## Økonomi

Fordelen med å legge pensjon ut på anbud er at man kan oppnå reduserte kostnader forbundet med forvaltning og administrasjon. I anbudsrapporten til Austevoll kommune (8), viser tilbudet at KLP tilbød en lavere pris på administrasjon og kapitalforvaltning, mens Storebrand tilbød en lavere pris på forsikringsrisiko og premie for rentegaranti og egenkapitalforhold.

En av ulempene ved å gå ut på anbud er at slike konkurranser er ressurskrevende, både med hensyn til tid og kompetanse som kreves. Markedet kan betegnes som "umodent", og det er kun to aktører per i dag, og vår erfaring er at prosessen vil være omfattende og tidkrevende. Kommunene som har byttet, har valgt ulik strategi, men det anbefales å knytte til seg pensjonsekspertise i prosessen. Noen kommuner bestiller også eksterne, detaljerte analyser før man setter i gang selve anbudsprosessen, for å få vurdert risiko og mulige økonomiske effekter (11). Når man først har startet med å sette ut pensjon på anbud, så anbefales det at man ikke har lengre kontrakter enn at man jevnlig har forhandlingsmuligheter, om kostnadene endrer seg. Premiekostnader er estimerte kostnader, og ikke bindende for tilbyder.

Kommunens egen administrering av pensjonsordningen synes å kreve omtrent samme ressurspådrag om man er eier i KLP eller kjøper pensjonsforsikring gjennom Storebrand. Det vil nok måtte påregnes noe ekstra administrative ressurser i en eventuell overgangsfase, hvis man velger å bytte.

Hvis man ønsker mer informasjon om dette temaet, kan man for eksempel lese en rapport utført av Oslo Economics "Kommuneøkonomi og valg av pensjonsleverandør" (12). Denne rapporten er utarbeidet for Storebrand AS og er fra 2020.

## Kvalitet

Kriteriet handler blant annet om avkastning, soliditet, etikk og bærekraft i forvaltning, kundeoppfølging og medlemservice. Fordelen ved et anbud er at kommunen kan vekte de forhold som er viktige for kommunen og dens ansatte. Ved å bli i KLP, kan man fortsatt påvirke kvalitet gjennom eierstyring, men for de fleste kommuner oppfattes nok dette som tungvint og mindre direkte.

I anbudsrapporten til Austevoll er det oppgitt en svært liten kvalitetsforskjell mellom KLP og Storebrand, men KLP har en samlet skår på de nevnte indikatorene som er marginalt høyere enn Storebrand. KLP synes å ha et mer gjennomarbeidet serviceapparat, noe som er naturlig med KLPs lange tradisjon, størrelse og antall kommuner i ordningen.

## Fleksibilitet

Med mer enn 300 kommuner i sin medlemsportefølje, vil KLP av natur oppleves å være noe mindre fleksibel enn en aktør med langt færre kommuner i sin portefølje. Anbudsrapporten til Austevoll kommune viser at Storebrand i noen tilfeller kan individtilpasse sitt tilbud. KLP kan oppfattes som noe distansert, siden eierstyring av en organisasjon med så mange eiere er en mer krevende prosess. Den største fleksibiliteten (men også risiko) ville man ha hatt hvis man eide sin egen pensjonskasse.

## Organisasjon

Et bytte av pensjonsleverandør fra KLP til Storebrand vil ikke påvirke organisasjonen i stor grad, men det vil være viktig at man er ryddig og åpen hvis man går mot et bytte.

## Elementer som må ivaretas ved anbudsutsetting av tjenstepensjon

Gjennom en eventuell anbudsutsetting av pensjon, vil det potensielt være to tilbydere, Storebrand og KLP. Ved vurdering av hva som vil lønne seg ved anbudsutsetting av pensjon, er det følgende faktorer som brukes:

- Kommunens bestand (demografisk sammensetning av de ansatte)
- Forvaltning og avkastning
- Service
- Risiko

Dersom man skal gjennomføre en konkurranse, anbefales det å følge Pensjonskontorets pensjonsveileder (10). Denne lister opp viktige forhold for å sikre en ryddig og oversiktlig anbudsprosess. Noen viktige poenger fra veilederen er at man bør bruke en pensjonsrådgiver i prosessen og man bør gjennomføre anskaffelse med forhandlinger.

Siden effektivering av endret pensjonstilbyder skjer ved årsskiftet, bør man planlegge anskaffelsesprosessen slik at man rekker det planlagte årsskiftet. Det betyr at man må estimere tid på alle delprosessene som man ønsker inkludert. Det kan være å gjennomføre en detaljert forstudie, som viser Horten kommunes økonomiske og demografiske posisjon sett opp mot KLPs utjevningsselskap eller kommuner som har valgt Storebrand. Bjørnafjorden fikk utarbeidet en egen forstudie (11), mens Austevoll valgte å bruke anbudskonkurransen direkte for å se om det var innsparingsmuligheter på å skifte leverandør.

I tillegg må man legge inn tid for å anskaffe tjenester fra en pensjonsrådgiver, om man ikke har en rammeavtale for dette fra før og trenger en slik bistand. Videre er anskaffelse med forhandlinger mer tidkrevende enn en ordinær åpen anskaffelse. Til sist må man beregne tid for eventuell klagebehandling. Erfaring viser at både KLP og Storebrand har lav terskel for å klage på resultat av en konkurranse eller komme med innsigelser på prosessen.

Dersom en kommune bytter leverandør fra KLP til Storebrand, så vil man få overført innskutt egenkapital og sin del av overskudd fra bufferkapital. Dette er som følge av at man er medeier i KLP, mens man ikke blir det i Storebrand. Anbefalingen fra flere parter, kommuner og pensjonsekspertene, er at dette er elementer som ikke bør inngå i en konkurranse eller være et argument for å foreta et bytte. Egenkapitalen bør uansett forvaltes for senere pensjonsforpliktelser, og om KLP vinner et fremtidig anbud, skal egenkapitalen betales inn igjen. Bufferkapitalen/bufferfondet sikrer soliditet ved forvaltning av egenkapitalen og bør derfor beholdes som bufferkapital/bufferfond.

Tilbudene som leveres i en anbudskonkurranse er bygget på prognoser for utvikling av kommunens bestand, pensjonstilbydernes utjevningsselskap og markedssituasjon. Kostnadene for pensjon kan dermed raskt endre seg etter en konkurranse. Dette gjør at kontrakten ikke bør binde kommunen i for mange år før kommunen har mulighet til ny konkurranse.



## Oppsummering av utredning pensjon

Som beskrevet er alternativet til dagens situasjon for Horten kommune å anbudsette pensjon. Da er det to tilbydere i markedet, KLP og Storebrand.

Anbudsprosessen i seg selv har et kostnads-, ressurs- og tidsperspektiv ved seg som man må ta med i regnestykket, men sammenlignet med hva kommunene bruker på pensjon i året, så er kostnadene relativt sett lave. Kommunens ansattbestand med tanke på sentrale ansatteindikatorer, tyder på at kommunen har en nøytral gunstig til noe mindre gunstig sammensetning. Slik situasjonen er i dag, er potensialet for økonomisk gevinst lavt, sett opp mot kommunens ressursbruk ved en anbudskonkurranse.

På generelt grunnlag viser erfaring at kommunene som har skiftet til Storebrand, får noe lavere premiekostnader, men siden premiene er estimert per år, kan dette endre seg over tid. I hvor stor grad kommunen sparer penger henger også sammen med kommunens bestand, og beløp kan bare avklares ved å gjennomføre et anbud.

Dersom man skal gå ut på et anbud, er det viktig å forberede seg, og gjennomføre en grundig anbudsprosess. Det anbefales å hente inn bistand med pensjonseksperter og gjennomføre anskaffelse med forhandlinger. Dersom et resultat er at Horten kommune skifter ut KLP med Storebrand, vil god forvaltning av tilbakebetalt egenkapital fra KLP være viktig for å sikre fremtidige pensjonskostnader og et eventuelt bytte tilbake til KLP.

Vi vil anbefale Horten kommune å avvente et eventuelt bytte av pensjonsleverandør, til det er noe mer erfaring å hente fra kommuner som har gjennomført et bytte. Det er knyttet betydelig usikkerhet til innsparingspotensialet opp mot det kommunen må påregne av merarbeid. I tillegg tyder de vanligste indikatorene som benyttes for å estimere premiekostnader på at kommunen per i dag har begrenset innsparingspotensial.

Kapittel 4

# Konkurransen utsette renholdstjenesten



# Mandat og gjennomføring

Mandat for utredningen | Gjennomføring, data og dokumentasjon



## Mandat for utredningen

“Administrasjonen bes utrede konkurranseutsetting av kommunens renholdstjenester.”

## Gjennomføring, data og dokumentasjon

Dokumentasjon og informasjon om Horten kommunes renholdstjenester er basert på materiale fra kommunen og arbeidsmøter med kommunen inkludert nøkkelpersoner fra renholdstjenesten. Vi har fått oversendt regnskaper, informasjon om organisering, struktur, bemanning, analyse av ressursbruk og bruk av verktøy og systemer.

Vi har i tillegg gjennomført intervjuer med kommunene Drammen, Asker og Halden. Disse kommunene er valgt fordi de har erfaring og kompetanse med å vurdere, eller gjennomføre, konkurranseutsetting i større eller mindre deler av renholdstjenesten i kommunen.

Det er videre avholdt et møte med NHO Service og handel for å gjennomgå deres erfaringer og få innspill knyttet til konkurranseutsetting av renholdstjenester. I møtet presenterte NHO en nylig publisert analyse (13), som er relevant for de kommunene som vurderer å konkurranseutsette hele eller deler av utvalgte tjenester.

I tillegg til denne dokumentasjonen har vi sett på:

- Oppdaterte KOSTRA-tall. I enkelte av disse tallene er renhold og eiendomsdrift slått sammen. Kommunen har også selv laget en analyse av de oppdaterte tallene for 2022 som vi har fått og gjennomgått sammen med kommunen.
- Oppdatert økonomisk analyse for Horten - utarbeidet av Agenda Kaupang - april 2023 (14).
- Andre åpne kilder som Kommune-NM og kommunebarometeret.

For å sammenligne Horten direkte med andre kommuner på dette tjenesteområdet, har vi blant annet innhentet kvantitativ informasjon fra NyAnalyse “Kvalitet 23 - Vestfold og Telemark, analyse av kommunal effektivitet og kvalitet innen Helse og omsorg, barnehager og renhold og eiendomsdrift” fra mai 2023 (13). Her er renhold slått sammen med øvrig eiendomsdrift. For å skille ut renhold tydeligere har vi i tillegg valgt å bruke KOSTRA-tall fra SSB. Av KOSTRA-tall fra SSB har vi benyttet kommunens egen analyse av renholdskostnader per kvadratmeter og renholdskostnader som andel av samlede driftsutgifter (15). Med dette materialet har vi kunnet sammenligne Horten med andre kommuner i Vestfold og med KOSTRA-gruppe 9. Hovedformålet med en slik kvantitativ gjennomgang er å gi grunnlag for å vurdere hva potensialet for eventuell økonomisk effekt og omfang en konkurranseutsetting kan få.





# Situasjonsbeskrivelse

Struktur og oppbygging av tjenesten | Organisasjon, ansatte, sykefravær og turnover | Økonomi, regnskap, KOSTRA og sammenligning med andre | Bruk av eksterne i dag



## Struktur og oppbygging av tjenesten

I Horten kommune utføres alt innvendig renhold av kommunens formålsbygg av avdelingen for renhold. Avdelingen er delt i fire team med hver sin teamleder. Hvert team har like mange og like type bygg, og tilnærmet like mange renholdere. Renholderne i hver sone er kjent på alle bygg i deres sone og flyttes rundt etter behov. Det samarbeides også på tvers av soner ved behov og i ferier.

Samlet har avdelingen ansvar for renhold av totalt 61 bygg med et samlet areal på nesten 125 000 kvm. Som tabell 2 viser, er det 47 ansatte og budsjettrammen for 2023 (oppgitt av renholdsavdelingen) på 29,6 mill. kr..

Kommunen eier sin egen renholdsmaskinpark som blant annet inkluderer 9 robotgulvvaskemaskiner. I tillegg disponerer avdelingen 5 biler og 3 el-sykler.

Avdelingen benytter Cleanpilot til å registrere daglig, periodisk og hovedrenhold, samt registrere og prioritere kvalitetsavvik og ekstraoppgaver.

For alle kommunale formålsbygg utfører avdelingen renhold, inkludert hovedrengjøring. I tillegg utføres vindusvask, nedvask av leiligheter/boliger, smitterenhold, utvask av smitterom og avreiserom sykehjem, kvalitetskontroll, vernerunder, opplæring, samt vedlikehold og reparasjoner av maskinparken. Videre har renholderne enkle vaktmesteroppgaver for de byggene de renholder. Dette kan være festing av lister, henge opp dispensere osv. I tillegg vurderer man i Horten å utvide mandatet for renholderne til også å være "ansvarlige voksne" på skoler.

## Organisasjon, ansatte, sykefravær og turnover

**Tabell 2:** Oversikt over antall ansatte, årsverk, stillingsprosent, ansvarsareal og budsjett for mai 2023

	Årsverk <sup>2</sup>	Ansatte <sup>2</sup>	Gj.snitt stillingsprosent	Areal/kvm	Antall bygg	Budsjett 2023 <sup>1</sup>
Avdeling renhold	43,5	47	92,6	124 648	61	29 631 000

Kilde: Tall fra Horten kommune, oppgitt av renholdsavdelingen

De 47 ansatte utgjør totalt 43,5 årsverk, noe som gir en gjennomsnittlig stillingsprosent på nesten 93 %. Kommunen har 27 ansatte med fagbrev, og de har et utstrakt samarbeid med NAV med hensyn til arbeidstrening og rekruttering.

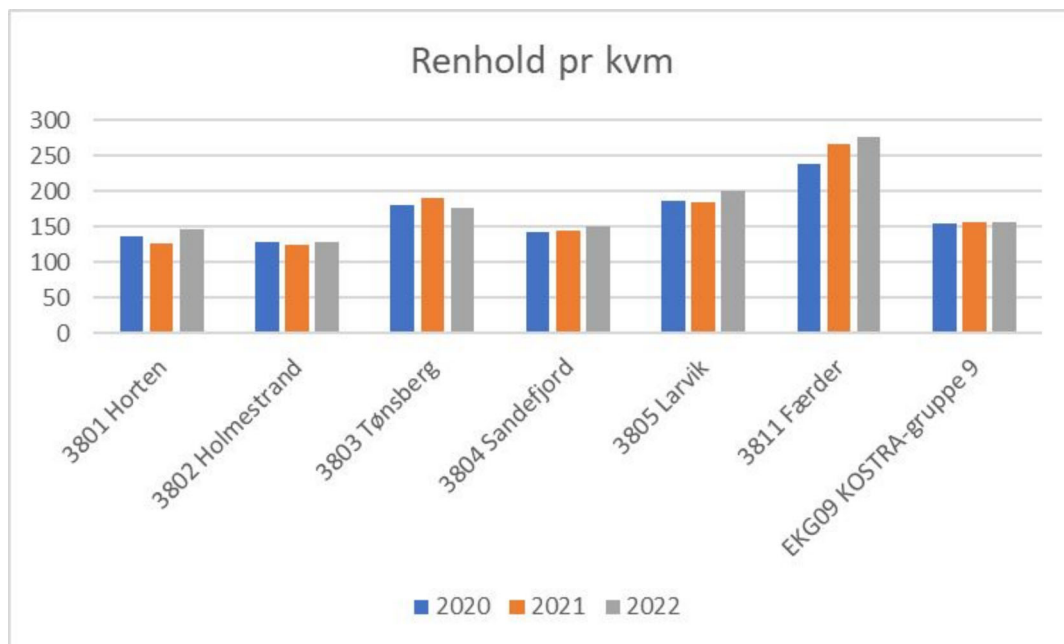
**Tabell 3:** Sum av kort- og langtids sykefravær i 2021 og 2022, sammenlignet med NHO Bedrift Rengjøringstjenester

Sykefravær	Samlet 2021 <sup>1</sup>	Samlet 2022 <sup>1</sup>	NHO Rengjøringstjenester <sup>3</sup>
Avdeling renhold	6,35	12,79	7,7

Kilde: 1. Tall fra Horten kommune, 2. Statistikk om kommuneansatte (16) og 3. Statistikk for sykefravær i NHO bedrifter, rengjøringsvirksomheter (17)

Horten kommune har nylig fått gjennomført en økonomianalyse for 2022 (Agenda Kaupang våren 2023). Denne gjennomgår de fleste relevante indikatorer sammenlignet med noen utvalgte kommuner (KG 09 Nannestad, Øvre Eiker, Larvik og Halden). I denne analysen ligger renhold under "Eiendom", og samlet ligger kommunen lavere enn kostragruppen, men noe over Halden.

Kommunen har også gjennomført en analyse av KOSTRA-tallene for 2022. I denne analysen er Horten sammenlignet med de øvrige Vestfoldkommunene og KOSTRA-gruppe 09 (figur 2). Denne analysen er noe mer detaljert, siden renholdstjenesten er isolert fra Eiendom. Derfor trekkes denne fram her. I analysen ligger kommunen relativt lavt, ref figuren nedenfor.



**Figur 2:** Renholdskostnader per kvadratmeter for formålsbygg.

Kilde: KOSTRA/SSB, Horten kommunes egen analyse

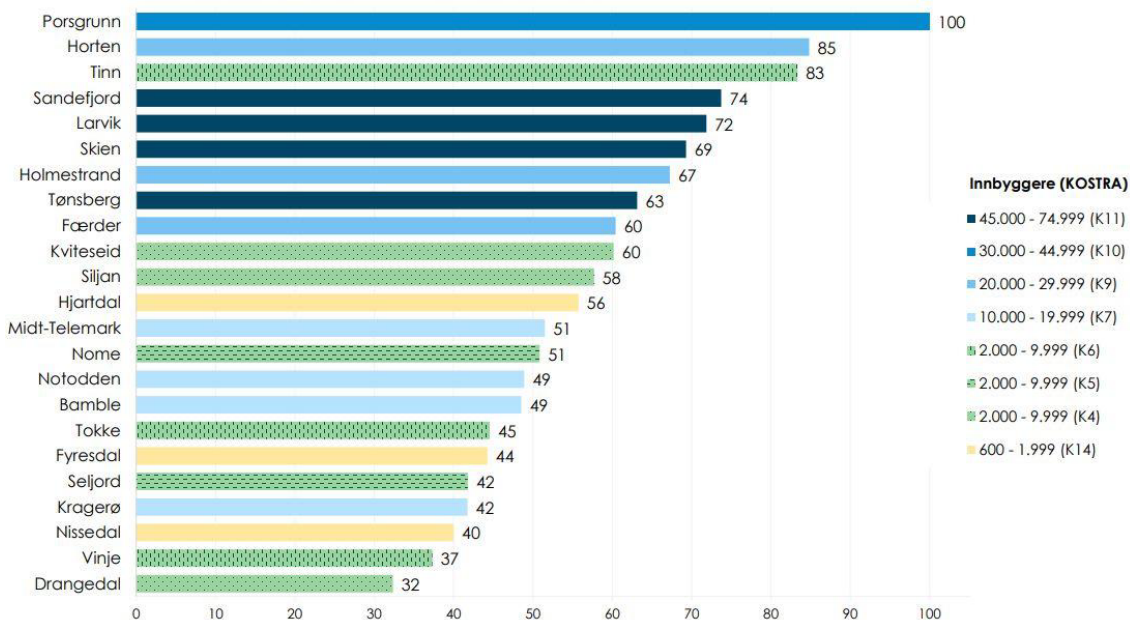
Figur 2 viser renholdskostnader i kroner per kvadratmeter. Horten kommune ligger rett under kr. 150 per kvadratmeter for 2022. Dette er omtrent på nivå med KOSTRA-gruppe 9. Av Vestfoldkommunene er det kun Holmestrand som ligger lavere.

Sammenligninger knyttet til arealmengde, viser at kommunene i Vestfold har tilnærmet samme areal per innbygger. KOSTRA-gruppe 9 ligger jevnt over med et høyere areal per innbygger enn Vestfoldkommunene. Dette kan være en av årsakene til at kostnadene per kvm for KOSTRA-gruppen er noe lavere enn for flere av Vestfoldkommunene.

For kommunene Drammen, Halden og Asker er de tilsvarende tallene for 2022 kr. 156, 151 og 162 per kvm. Alle ligger dermed moderat høyere enn Horten. For alle de omtalte kommunene har utviklingen fra 2021 til 2022 vært relativt flat/stabil.

I tillegg til KOSTRA-tall har vi også tatt med noen tall fra NyAnalyse, Kvalitet 23 - Vestfold og Telemark (13), se neste side (figur 3). Også i denne analysen må man være oppmerksom på at man har slått sammen eiendomsdrift og renhold.

Horten kommune rangeres som nest best på effektivitet i Vestfold, med en DEA-effektivitet på 85. Med dette er Horten kommune også best i KOSTRA-gruppe 9 i Vestfold og Telemark fylke, kun slått av Porsgrunn. I rapporten fra NyAnalyse påpekes det at det er vanskelig å finne måltall for kvalitet, og at det derfor ikke er publisert noe analyse for dette.



**Figur 3: DEA-effektivitet Renhold og eiendomsdrift Vestfold og Telemark**  
 Kilde: Kvalitet 23 Vestfold og Telemark, (13)

### Bruk av eksterne i dag

Horten kommune bruker i liten grad ekstern bistand / privat renholdsselskap på renholdsområdet i dag. Noen unntak finnes. Horten havn har innleid renhold, men ellers gjelder det i hovedsak utvendig renhold som vindusvask og lignende. Det hentes også inn ekstern bistand på typisk "prosjektrehold" som for eksempel ved sanering av bolig.



## Innledning

I dette kapittelet gis det innledningsvis en beskrivelse av de ulike alternativene som er identifisert og som skal konsekvensvurderes opp mot de fem kriteriene som er beskrevet på side 7. Deretter beskrives rammebetingelsene for konkurranseutsetting av renholdstjenestene.

## Alternativer til dagens modell

En videreføring av dagens modell med drift i egenregi, medfører naturlig nok ingen vesentlige endringer fra dagens drift. I dette utredningsarbeidet er det identifisert tre alternativer hvor vi utreder videre to av disse. De som gjennomgås nedenfor er:

### Alternativ 1: Konkurranseutsette deler av kommunens renholdstjeneste

Dette alternativet kjennetegnes ved at man konkurranseutsetter deler av renholdet, for eksempel ved at man setter en andel av renholdsoppgavene ut på anbud. Dette er en tilnærming flere av de kommunene vi har vært i kontakt med anbefaler, og har benyttet. Også NHO oppfatter dette som en god tilnærming på renholdsområdet. En av de kommunene vi har intervjuet, hadde det meste av renhold på sykehjem selv, mens øvrig renhold var konkurranseutsatt på tvers av tjenesteområder. En annen variant er å sette ut spesifikke deler av renholdet, f.eks. renholdet i skolelokaler, idrettshaller eller på sykehjem. Blant kommunene som har valgt å konkurranseutsette betydelige deler, har enkelte av disse valgt å etablere et kommunalt "selskap" som konkurrerer med de private aktørene og gir egne tilbud.

### Alternativ 2: Konkurranseutsette alt av renhold i kommunen

I dette alternativet konkurranseutsettes alt renhold, og kommunen er kun bestiller av tjenesten. Per i dag er vi ikke kjent med at noen kommuner har konkurranseutsatt alt. Vi har også vært i kontakt med NHO, som kan bekrefte dette.

Et tredje alternativ vil være at man ser flere relaterte tjenesteområder samlet, for eksempel ved at man konkurranseutsetter drift, renhold og vedlikehold av hele bygg eller flere bygg. Innenfor privat sektor blir dette ofte omtalt som "facility management" eller "fasilitetsstyring". Dette er en modell som benyttes av flere statlige virksomheter. Da kan man se renhold i sammenheng med vaktmestertjenester, sikkerhetstjenester, kantinedrift osv. Prinsippet er at man nettopp klarer å se ulike facility-tjenester i sammenheng. Dette er noe både Horten og andre kommuner peker på som viktig forutsetninger for å få til effektiv drift. Man må se hele kommunen, eller hele tjenesteområdet samlet, og ikke lage rigide skiller mellom de ulike facility-tjenestene.

Til tross for at dette er et kjent alternativ både i privat og statlig sektor, er det ingen kjent erfaring med dette i kommunesektoren. Det finnes liten erfaring, og vi har valgt å ikke gå videre med dette alternativet i denne utredningen.

## Rammebetingelser

Som tidligere omtalt er det ingen juridiske eller andre regulatoriske hindre for å konkurranseutsette renholdet i en norsk kommune. Renhold er et tjenesteområdet som norske kommuner har god erfaring med å konkurranseutsette, men det er stor variasjon i andelen konkurranseutsetting. Det er i utgangspunktet liten overlapp mellom renhold og andre tjenester i kommunen som betyr at tjenesten lar seg isolere fra kommunens øvrige drift. .

I våre undersøkelser har vi fokusert på innvendig renhold. Utvendig vindusvask, nedvask og annet utvendig renhold har de kommunene vi har snakket med, valgt å sette ut i konkurranse, slik også Horten kommune gjør.

I Arbeidstilsynets register over offentlig godkjente renholdsvirksomheter med ansatte, finner vi 14 tilbydere lokalisert i Horten kommune. Utvides søket til å gjelde de tilliggende kommunene Tønsberg og Holmestrand, øker antallet til 75. Det er nok tenkelig at ikke alle har den kapasiteten og fleksibiliteten Horten kommune krever. Dersom kommunen i tillegg vil kreve Insta-sertifiserte reholdere, vil antallet nok falle betraktelig. Våre undersøkelser indikerer likevel et marked med tilstrekkelig god tilgang på tjenestetilbydere. NHO bekrefter også at tilbydere og kompetanse finnes.

Basert på tilbakemeldingene fra de vi har vært i kontakt med, er det grunn til å tro at det vil være lettere, og mer attraktivt, hvis konkurranseutsettingen av renholdstjenestene knytter seg til helhetlig tjenesteproduksjon og ikke er for fragmentert og oppdelt.

Et annet element vi erfarer er at dersom kommunen konkurranseutsetter hele eller store deler av renholdet, har en rekke kommuner etablert et eget kommunalt "selskap" som kan være med å konkurrere om oppdragene. Dette er også benyttet for å gjøre en kontroll av at man faktisk er konkurransedyktige og effektive i en konkurransesituasjon. Vi går ikke nærmere inn på organisering og praktisk løsning av en slik løsning.

Kap. 2 behandler generelle konsekvenser av konkurranseutsetting som alle er relevante for renholdstjenesten. Nedenfor behandles konsekvenser og erfaringer vi har innhentet knyttet spesielt opp mot tema Renhold.





## Økonomi

Som det fremgår av situasjonsbeskrivelsen har Horten kommune relativt effektivt renhold. I budsjett 2023 er det satt av rett under 30 mill. kr. til renhold, og KOSTRA-tallene viser at kostnadene ligger relativt stabilt og lavt.

Analysen fra NyAnalyse (13) viser at det gjennomgående er de største kommunene som er mest effektive på eiendomsdrift og renhold. Mens DEA-effektiviteten er 62 i snitt for landet, ligger den på 91 i KOSTRA-gruppene 12 og 13, som nettopp er de største kommunene i Norge. Når Horten skårer 85, antyder også det en effektiv renholdstjeneste. Det er ingen indikasjon på at de største kommunene i større grad enn andre benytter private renholdstjenester. Dette kan indikere at det er kommunestørrelse, og ikke bruk av private tjenesteleverandører, som er utslagsgivende for økonomisk effektivitet.

Når man utfører analyse av effektivitet på tvers av kommuner, er det en rekke fallgruver. Et eksempel er variasjonen av type bygningsmasse som skal renholdes og at dette gir betydelig utslag på effektivitet og ressursbruk. Renhold av institusjon er mer krevende (smittevask med mer) enn administrasjonsbygg, og det er ofte vanskeligere å gjøre effektivt renhold i gammel bygningsmasse enn i en ny og moderne bygningsmasse.

En av de kommunene vi har intervjuet har som prinsipp at omtrent halvparten av renholdet utføres av private aktører og resten utføres av kommunen selv. Denne inndelingen går på tvers av tjenesteområder. Med jevne mellomrom gjør de økonomisk benchmark mellom eget renhold og det private. De finner bare helt marginale forskjeller, og de har derfor ikke endret denne praksisen siden 1980-tallet.

Spesielt på nittitallet, da flere begynte med konkurranseutsetting, var det store økonomiske besparelser å hente. Mye av dette var ren effektivitet. Det synes i dag å være en felles forståelse om at forskjellene mellom privat og kommunal effektivitet er marginal. Spesielt har Horten, som nevnt over, høy effektivitet. Derfor er det sannsynlig at det ikke er store økonomiske besparelser å hente.

Nasjonalt trekkes det fram, ved konkurranseutsetting av renhold, at det er et potensial for reduserte kostnader ved fravær og sykdom. For Hortens del økte sykefraværet betydelig fra 2021 til 2022 slik tabell 3 viser. Dersom dette vedvarer, vil potensialet for økonomisk gevinst ved konkurranseutsetting være betydelig.

Det økonomiske gevinstpotensialet man kan oppnå ved delvis konkurranseutsetting, vil være noe større ved full konkurranseutsetting, enn ved delvis konkurranseutsetting.

## Kvalitet

Alle kommunene vi har vært i kontakt med benytter renholdsstandarden ISA800 på private og egne renholdstjenester, og det synes som dette er en gjengs standard for de aller fleste kommuner i Norge.

Noen av kommunene vi har intervjuet, karakteriserer renholdsbransjen som en bransje med både seriøse og useriøse aktører. Ved konkurranseutsetting bør man derfor kunne stille både operasjonelle og kompetansemessige krav for å sikre leverandørenes skikkethet. NHO fremhever at de seriøse aktørene har en frustrasjon når det gjelder å tilby tjenester til norske kommuner. Kommunen stiller tydelige krav til fagbrev og sertifiseringer som leverandørene bruker ressurser på å innfri, så velger mange kommuner tilslutt å tildele kontraktene utelukkende på pris. For å opprettholde ønsket kvalitet, er det derfor viktig også å vektlegge kvalitetskriterier ved en konkurranse.

Flere av kommunene peker på risikoen for bruk av ikke faglærte renholdere, misbruk av overtid, lange arbeidsperioder og små stillingsbrøker i det private. Om dette er tilfellet, vil det medføre risiko for fallende kvalitet på det utførte renholdet og økt risiko for at kommunen må gjøre avbøtende tiltak. Dette kan også øke faren for redusert effektivitet og lønnsomhet.

En annen utfordring det har vært pekt på, er tidsbruken i renholdet. En kommune opplevde fallende kvalitet i tjenesten som ble gjort på kveldstid. Den private aktøren var presset på effektivitet og brukte kortere tid enn det som var nødvendig for god kvalitet. Erfaringen bidro til at kommunen fikk lagt inn minimumstider for renholdet og kvaliteten steg igjen.

Fordelene og ulempene er i stor grad de samme for delvis konkurranseutsetting og full konkurranseutsetting, men kap. 2 ovenfor beskriver noen ekstra argumenter for å velge delvis konkurranseutsetting, om konkurranseutsetting er aktuelt.

## Fleksibilitet

Kommunen bruker i dag renholderne til også å gjøre enkle reparasjoner. Dette har den positive effekten at da trenger ikke vaktmester og andre kalles ut på små oppdrag. Det at renholderne utfører litt vedlikehold "der og da", bidrar til fleksibilitet og effektivitet. Dette vil normalt ikke være i en renholdskontrakt med en ekstern aktør, og det vil være usikkert i den grad de eksterne renholdere er kvalifiserte til å gjøre slike oppdrag.

En annen ulempe ved konkurranseutsetting vil være, om ikke det kontraktfestes, at renholderne som kommunens øyne og ører ute i bygningsmassen, må erstattes med annen form for tilsyn. Flere av kommunene peker på denne fordelene ved renhold i egenregi. Det betyr at behov for utbedringer, reparasjoner og vedlikehold ikke oppdages så raskt som når egne renholdere er på plass.

Full konkurranseutsetting skiller seg fra delvis konkurranseutsettelse ved at her har man ingen fleksibilitet igjen i egen organisasjon. Alle ekstraoppgaver man ønsker renholdere skal ivareta må forutsees og kontraktfestes eller skaffes gjennom anskaffelsesprosessen (ny utlysning eller avrop på rammeavtale). Om man klarer å kontraktfeste behovet, vil det være en effektiv måte å sikre fleksibilitet på.

## Beredskap

Bortfall av renhold, som ved stort sykefravær, er en kritisk hendelse i en kommune, og kommunen må derfor ha beredskap for slike situasjoner. Dette løses i noen grad med overtid og i noen grad med innleie av vikarer. Renholdstjenesten er også en viktig del av beredskapsplanene i en kommune.

Pandemier og andre hendelser som krever ekstra renhold, vil sette krav til innsats fra renholderne. Ved akutte hendelser vil mannskap i noen grad kunne omdisponeres, men kommunene har tradisjon for å leie inn ekstra kapasitet på prosjekt- eller hendelsesbasis, slik de også gjør for utvendig vedlikehold, som for eksempel å vaske vinduer.

En fordel med delvis konkurranseutsatt renhold, er at kommunen fremdeles har delvis ansvar og vil ved en beredskapssituasjon lett kunne koble på på egne ansatte. Det vil også være mulig å kontraktfeste en form for beredskap slik at ekstra bemanning kan avropes. I tillegg har man egen bemanning som med overtid kan bidra ved uforutsette hendelser.

Ulempen ved konkurranseutsetting er at dersom man ønsker beredskapskapasitet fra den private aktøren, vil det koste. Avveining må gjøres av om man mener man kan dekke utforutsette hendelser med egen bemanning, eller om man også må sikre beredskap gjennom kontrakt.

Ulempen med full konkurranseutsetting vil være at man ikke har noe beredskap i egen organisasjon og all beredskap må kontraktfestes med renholdslleverandøren.

## Organisasjon

Felles for flere av kommunene vi har snakket med, på flere tjenesteområder, er understrekingen av kultur og struktur i egen organisasjon. Godt og trygt arbeidsmiljø og god kultur for samarbeid og kvalitet, yrkesstolthet og evne til å se hele kommunen som én enhet, bidrar til smidige og effektive tjenester, også på renhold.

Horten kommune har gitt flere oppgaver til sine renholdere, blant annet litt vedlikeholdsarbeid, som beskrevet under Fleksibilitet. I tillegg ser man nå på om renholdere på skolene kan bidra til å være "tilstedeværende, ansvarlige voksne", som kan bli kjent med elevene og bidra ved behov. Ved konkurranseutsetting kan denne typen oppgaver legges til kontrakt, men det er ikke vanlig i dag at eksterne renholdere integreres i så stor grad i den organisasjonen de jobber for.

Kommunen peker på det gode samarbeidet med NAV og at renholdsområdet er en god arena for arbeidstrening, og å ta inn lærlinger og utvikle fagkompetanse med fagbrev. Alt kan kontraktfestes, men det blir noe mer komplisert å la en ekstern leverandør ta over dette ansvaret. Kommunene vi har intervjuet, peker på at det er vanskelig å følge opp leverandører på dette over tid.





## Oppsummering av utredning renhold

Horten kommune har mulighet til å konkurranseutsette renholdstjenesten utført på kommunens formålsbygg. Det finnes flere eksempler på kommuner som gjør dette i dag, men det er ulik praksis for hvor stor del av renholdsarbeidet som utføres av andre og hvor stor del man gjør i egenregi. I tillegg er det noen som velger ut bestemte bygningstyper for eksternt renhold, mens andre velger å dele renholdsoppgavene på tvers av bygningstyper.

Gjennomgående erfarer vi at det er marginale forskjeller i kvalitet og effektivitet mellom private og egne renholdere, og forskjellene kan like gjerne skyldes ulike bygningstyper eller andre forhold. Erfaringene fra kommuner med konkurranseutsetting, er at man bør vektlegge tilstrekkelig oppfølging og tilsyn av valgte leverandører for å sikre styring og kontroll på både kostnader og kvalitet.

Som det fremgår av tallmaterialet som er presentert her, har Horten god effektivitet i sitt renhold sammenlignet med andre kommuner av tilsvarende størrelse (KOSTRA-gruppe 9). For å opprettholde god effektivitet og god kvalitet, må man jobbe kontinuerlig med arbeidskultur, kompetanse og yrkesstolthet, ellers kan både kvalitet og effektivitet falle, og sykefraværet øke. Vi har inntrykk av at kommunens renholdstjeneste holder høy kvalitet og at man har høyt fokus på riktig kompetanse, samarbeid på tvers av team og at man kjenner byggene godt.

Renholdsområdet i kommunen er en god og egnet arena for arbeidstrening og utvikling av fagkompetanse. Dette er noe kommunene er opptatte av, inkludert Horten. Dette har gitt kommunen mange renholdere med høy faglig kompetanse.

Ved en eventuell konkurranseutsetting av hele eller deler av renhold, må man beregne å sette av egne ressurser til oppfølging og tilsyn av leverandørene. Private aktører er presset på økonomi og tidsbruk, og kvalitet må følges opp slik at avtalt kvalitetsnivå opprettholdes i hele kontraktsperioden. De kommunene som har konkurranseutsatt deler av renhold ønsker å fortsette med en delt ordning, blant annet fordi man får en løpende benchmark mellom renhold i egenregi og leverandørene på kvalitet og effektivitet. Det vektlegges også behov for et tillitsbasert forhold mellom kommunen og leverandører, blant annet for å lære av hverandre.

Erfaring fra andre kommuner er at gode kontrakter med tydelige kriterier på hva som skal leveres og hvordan kontraktene skal følges opp, gir gode resultater. Dette gjelder for kvalitetsstandarder og beredskapskapasitet. Dersom man ønsker at renholderne skal bidra med ekstraoppgaver, eller at leverandøren skal samarbeide med NAV og levere arbeidstrening, så må dette tydelig komme fram i kontrakt.

Det kan være hensiktsmessig å vurdere en delvis konkurranseutsette renholdstjenesten. Formålet med slik konkurranseutsetting vil være å kunne benchmarke eget renhold og sikre tilstrekkelig kapasitet til å få gjennomført godt renhold. Kommunen har i dag etablert en kompetanse på innkjøp av renholdstjenester til ad-hoc oppdrag og denne kompetansen kan benyttes i det videre arbeidet. Dersom man velger slik konkurranseutsetting bør de fordelene man har med dagens renhold, som enkle reparasjoner, bruk av sensorteknologi og varsling, avtalesfestes.

I tillegg til forhold gjennomgått i dette kapitlet, beskriver kapittel 2 ovenfor flere generiske konsekvenser av konkurranseutsetting som er relevant også for renhold

An aerial photograph of a dense forest, likely a coniferous forest, with a road or path running vertically through the center. The trees are mostly green, with some yellow and orange patches, suggesting autumn. The road is a light brown color. The image is overlaid with a dark grey bar at the top and a yellow bar below it, both containing text.

Kapittel 5

# Konkurransesutsette kommunalteknisk drift

# Mandat og gjennomføring

Mandat for utredningen | Gjennomføring, data og dokumentasjon



## Mandat for utredningen

“Administrasjonen bes utrede konkurranseutsetting av tjenester innen teknisk drift, herunder snømåking og vedlikehold av vei.”

## Gjennomføring, data og dokumentasjon

I samarbeid med kommunen har vi tolket innretningen på dette til å gjelde kommunens kommunaltekniske driftstjenester. I dag utføres mye av investeringsprosjekter innenfor teknisk av eksterne. Vi har heller ikke vurdert konkurranseutsetting av tjenestene eller prosjektene som gjennomføres innenfor selvkostområdene vann- og avløp. Likevel kan betraktningene knyttet til konsekvenser brukes analogisk på disse områdene. Da vil naturlig nok omfanget og detaljene rundt tjenesteinnhold være litt annerledes. Vi har også holdt avdelingen for park og idrett utenfor etter avtale med kommunen.

Informasjonen vi har benyttet har fremkommet fra ulike kilder. Vi har hatt møter og intervjuer med kommunens egne nøkkelpersoner innenfor kommunalteknisk drift. I tillegg har vi intervjuet ledere fra tilsvarende områder i kommunene Asker, Bærum og Nordre Follo. Disse kommunene ble valgt blant annet fordi de har eller har hatt erfaringer med konkurranseutsetting av tekniske tjenester, eller har utredet mulighetene for konkurranseutsetting.

I tillegg har PwC prosjekterfaringer fra tilsvarende utredninger innenfor sektoren der balansen mellom egenregi og kjøp av tjenester til utførelse av kommunaltekniske oppgaver har vært tema.

Vi har fått tilgang på data og informasjon fra Horten kommune, i tillegg til at vi har benyttet sammenlignende materiale fra SSB/KOSTRA og fra ulike, åpne rapporter. For kommunalteknisk drift, har kommunen også utarbeidet en egen analyse for KOSTRA-tallene fra 2022.

For mer informasjon om kilder, se eget vedlegg.



# Situasjonsbeskrivelse

Struktur og oppbygging av tjenesten | Organisasjon, ansatte, sykefravær og turnover | Økonomi, regnskap, KOSTRA og sammenligning med andre | Bruk av eksterne i dag



## Struktur og oppbygging av tjenesten

Kommunalteknisk drift er en virksomhet underlagt kommuneområdet "Teknisk" i Horten kommune. Virksomheten har i dag ansvar for drift og vedlikehold av:

- veier og fortau, inkludert snømåking
- gang- og sykkelstier
- vannforsyningsnett
- avløpsnett
- renseanlegg og pumpestasjoner

Øvrige virksomheter innenfor kommuneområdet er:

- Park og idrett
- Prosjektenhet bygg/eiendom
- Kommunalteknisk planenhet
- Eiendom

Disse øvrige virksomhetene er ikke omfattet av utredningen, men det er flere avhengigheter mellom virksomhetene som blir belyst der det er relevant. Dette gjelder særlig mellom kommunalteknisk drift og kommunalteknisk planenhet, siden planenheten har ansvar for å planlegge drift og vedlikehold ved for eksempel kommunens vann- og avløpsanlegg.

Kommunalteknisk drift har et bredt ansvar, og det er enkelte av oppgavene som virksomheten har ansvar for, som sjelden blir konkurranseutsatt. Dette gjelder drift og vedlikehold av vannforsynings- og avløpsnett, samt drift og vedlikehold av renseanlegg og pumpestasjoner. De nevnte tjenestene er derfor holdt utenfor utredningen. Se forøvrig tabellen i vedlegget for oversikt over konkurranseutsetting av tjenester i kommunene. Denne viser at andelen kommuner som har gjennomført anbuds konkurranse innenfor vannforsyning var 5,3 % i 2020. Videre har det i samtaler med NHO fremkommet at drift av pumper, renseanlegg og vannverk i hovedsak løses internt i kommunene. Utredningen vurderer dermed ulike alternativer for konkurranseutsetting, og konsekvenser av dette, innenfor drift og vedlikehold av vei, herunder kommunale veier, fortau, gang- og sykkelstier på sommer og vinter. Veivedlikehold inkluderer feiing, kantklipping, kvisting, måking, strøing mv.

Til å løse oppdragene har virksomheten egen maskinpark som består av eide (ingen leasing) maskiner. Maskinparken deles mellom flere enheter, herunder vei og VA.

Kommunen har også i dag bruk av eksterne leverandører innenfor kommunalteknisk drift (se s. 40). Spesielt gjelder dette innenfor vann og avløp, men også innenfor veivedlikehold. Omfanget av kjøp av slike tjenester varierer fra år til år, men ligger mellom 10 til 30 mill. kr per år.

## Organisasjon, ansatte, sykefravær og turnover

Drift og vedlikehold av kommunale veier inngår som en del av ansvaret til virksomheten "kommunalteknisk drift". Virksomheten hadde 43 ansatte fordelt på 42,2 årsverk per 31.01.2023. Disse fordeler seg på lederstillinger, ansatte i administrasjon, i biladministrasjon, drift, parkering og ansatte i avløpsrens, pumpe og slam. Av disse jobber 24 ansatte innenfor kommunalteknisk drift og seks i administrasjon.

En stor andel av de ansatte i virksomheten arbeider ikke med vei, men med øvrige oppgaver innenfor virksomhetens ansvarsområde. Per 31.01.2023 var det ti ansatte som jobbet med kommunale veier (dette tallet inkluderer ikke leder for kommunaltekniske tjenester). Syv av disse jobber i kommunalteknisk drift, mens tre jobber i kommunalteknisk plan. Tabellene på neste side fremstiller dette samlet sett.

**Tabell 4:** Ansatte, årsverk og sykefravær i virksomhet kommunalteknisk drift og knyttet til (KOSTRA) funksjon 332

	Ansatte	Årsverk	Sykefravær inkl. korttid	
			Hiå -23	Hiå -22
Totalt for enhet kommunalteknisk drift	43	42,2	9,88 %	13,49 %
Administrasjon	7	7,0		
Kommunalteknisk drift (vei og VA)*	24	23,4		
Kommunalteknisk avløpsrens, pumpe og slam	7	6,8		
Kommunalteknisk plan - parkering	3	3,0		
Biladministrasjon	2	2,0		

Kilde: Tall fra Horten kommune. \*Spesifisert i tabell 5 nedenfor.

**Tabell 5:** Fordelingen av ansatte og årsverk i kommunalteknisk drift på funksjoner

	Ansatte	Årsverk
Kommunalteknisk drift (vei og VA)	24	23,4
Kommunale veier (funksjon 332)	7	6,4
Distribusjon av vann (funksjon 345)	2	2,0
Avløpsrensing (funksjon 350)	7	6,8
Avløpsnett og innsamling av avløpsvann (funksjon 353)	18	18,0

Kilde: Tall fra Horten kommune.

**Tabell 6:** Oversikt over ansatte og årsverk som jobber med kommunale veier

	Ansatte	Årsverk
Totalt antall ansatte som jobber med kommunale veier (332)	10	9,4
Ansatte i kommunalteknisk drift	7	6,4
Ansatte i kommunalteknisk plan - vei	3	3,0

Kilde: Tall fra Horten kommune.

Det er ti ansatte fordelt på 9,4 årsverk som jobber med kommunale veier i Horten kommune. Av disse er det 3,4 årsverk som jobber med veidrift. Disse inngår i de 6,4 årsverkene som ligger under kommunalteknisk drift. Det er også en fleksibilitet i tjenesten, der ressurser benyttes på tvers. Ansatte i vann og avløp bistår med brøyting på vinterstid, men dette er ikke hensyntatt i tallene.

## Økonomi, regnskap, KOSTRA og sammenligning med andre

Enhet kommunalteknisk drift har et samlet driftsbudsjett på ca. 65 mill. kr. i 2023. Av dette har kommunalteknisk drift (vei og VA), som er en del av enheten, et budsjett på ca. 34 mill. kr..

Samlet ble det brukt ca. 17,5 mill. kr. på kommunale veier (funksjon 332) i 2022 (hvorav 5,8 mill. kr. var avskrivninger). Av dette ble 12,5 mill. kr. brukt i kommunalteknisk drift (vei og VA). Dette er relatert til veidrift og dermed de kostnadene som ligger nærmest til utredningen. De øvrige utgiftene ført på funksjon 332 er vist i tabell 7 nedenfor.

**Tabell 7: Regnskap og budsjett for kommunalteknisk drift og kommunale veier (funksjon 332)**

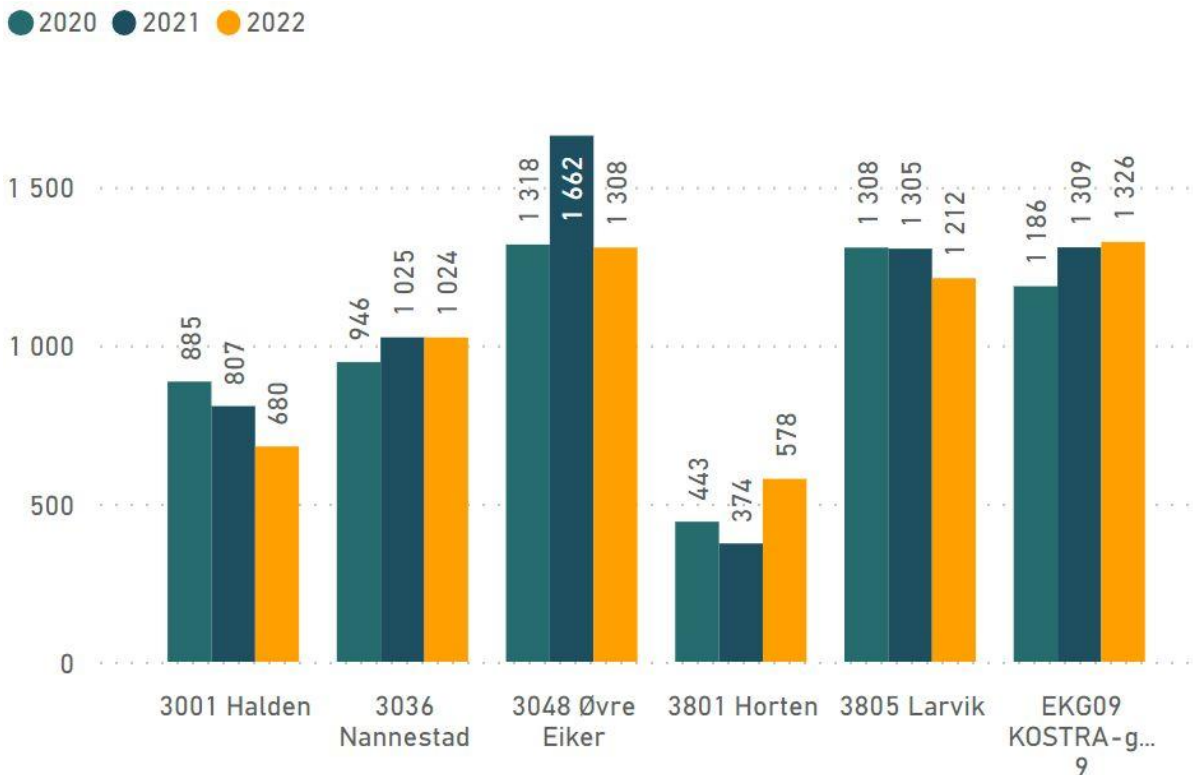
	Regnskap 2022	Budsjett 2023
Enhet kommunalteknisk drift	54 862 442	65 052 000
Kommunalteknisk drift (vei og VA)	31 785 640	33 972 000
Kommunale veier (funksjon 332)	17 510 732	13 616 000
Kommunalteknisk drift (vei og VA)	12 520 797	12 975 000
Kommunalteknisk drift administrasjon	426 463	453 000
Kommunalteknisk plan - vei	978 540	1 277 000
Avskrivninger	5 820 945	0
Kommunalteknisk plan - parkering	-2 657 242	-1 587 000
Øvrig	421 229	498 000

Kilde: Tall fra Horten kommune.

Horten kommune har nylig fått gjennomført økonomianalyse for 2022 (Agenda Kaupang, våren 2023). Denne gjennomgår de fleste relevante indikatorer sammenlignet med noen utvalgte kommuner (KG 09 Nannestad, Øvre Eiker, Larvik og Halden).

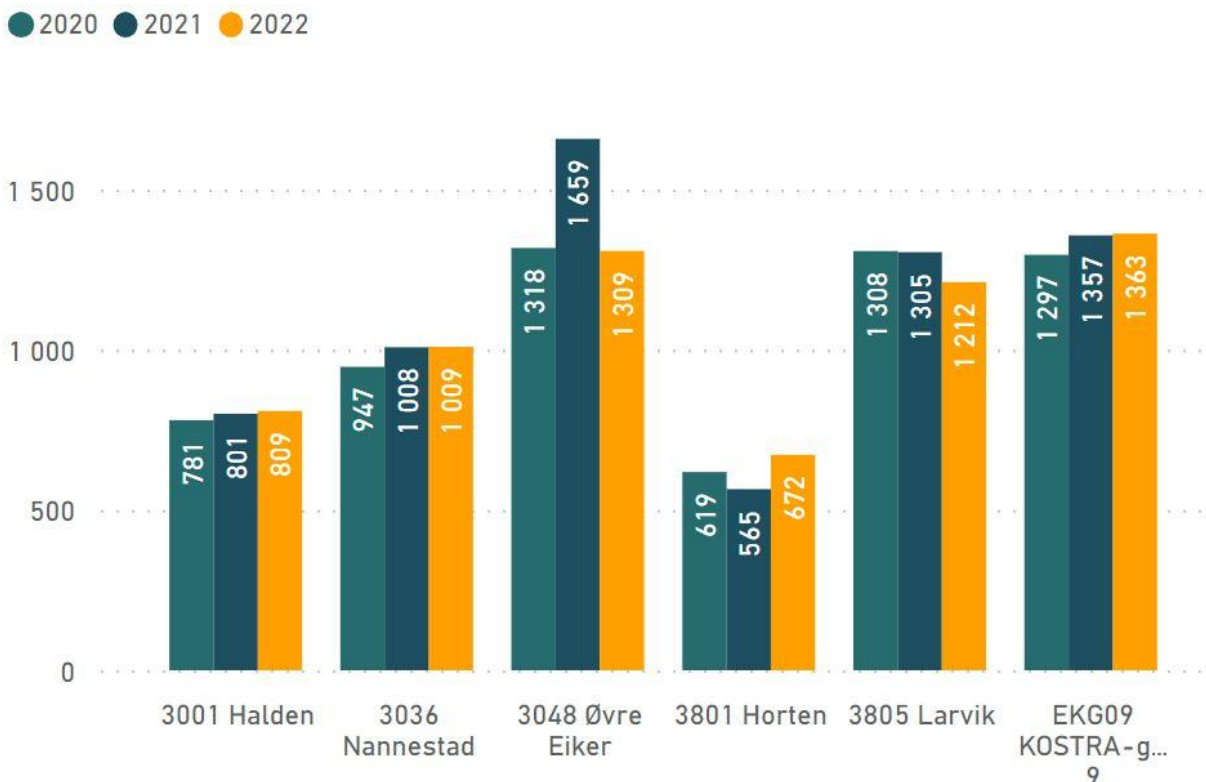
Det er ingen KOSTRA-funksjoner som i sin helhet dekker ansvarsområdet til virksomheten kommunalteknisk drift, men ettersom oppgavene som inngår i utredningen er innenfor kommunal vei ses det nærmere på KOSTRA-funksjon 332 (kommunale veier) og 330 (samferdselsbedrifter/transporttiltak).

Figur 4 på neste side, viser at Horten i 2022 brukte kr. 578 per innbygger på samferdsel (summen av KOSTRA-funksjon 332 og 330). Gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 9 var i 2022 på kr. 1 326 per innbygger.



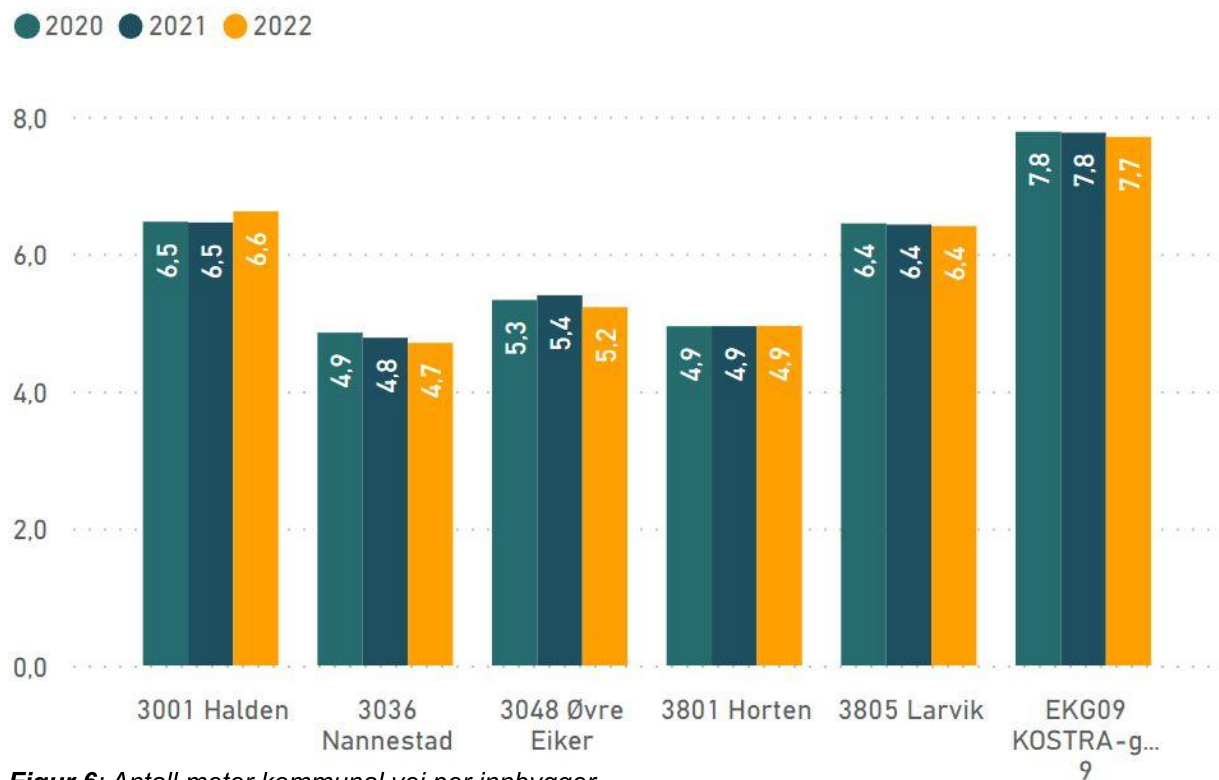
**Figur 4:** Samlede netto driftsutgifter til samferdsel per innbygger (ikke behovskorrigert, inkl. AGA)  
Kilde: Økonomianalyse 2022, Agenda Kaupang (2023).

Innenfor KOSTRA-funksjon 332 (kommunale veier), som omfatter utgifter og inntekter knyttet til drift, vedlikehold, påkostning og anlegging av kommunale veier, gang- og sykkelstier, vei- og gatelys, brukte Horten kommune kr. 672 i 2022. Gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 9 var kr. 1 363.



**Figur 5:** Netto driftsutgifter til kommunale veier (332) per innbygger (ikke behovskorrigert, inkl. AGA)  
Kilde: Økonomianalyse 2022, Agenda Kaupang (2023).

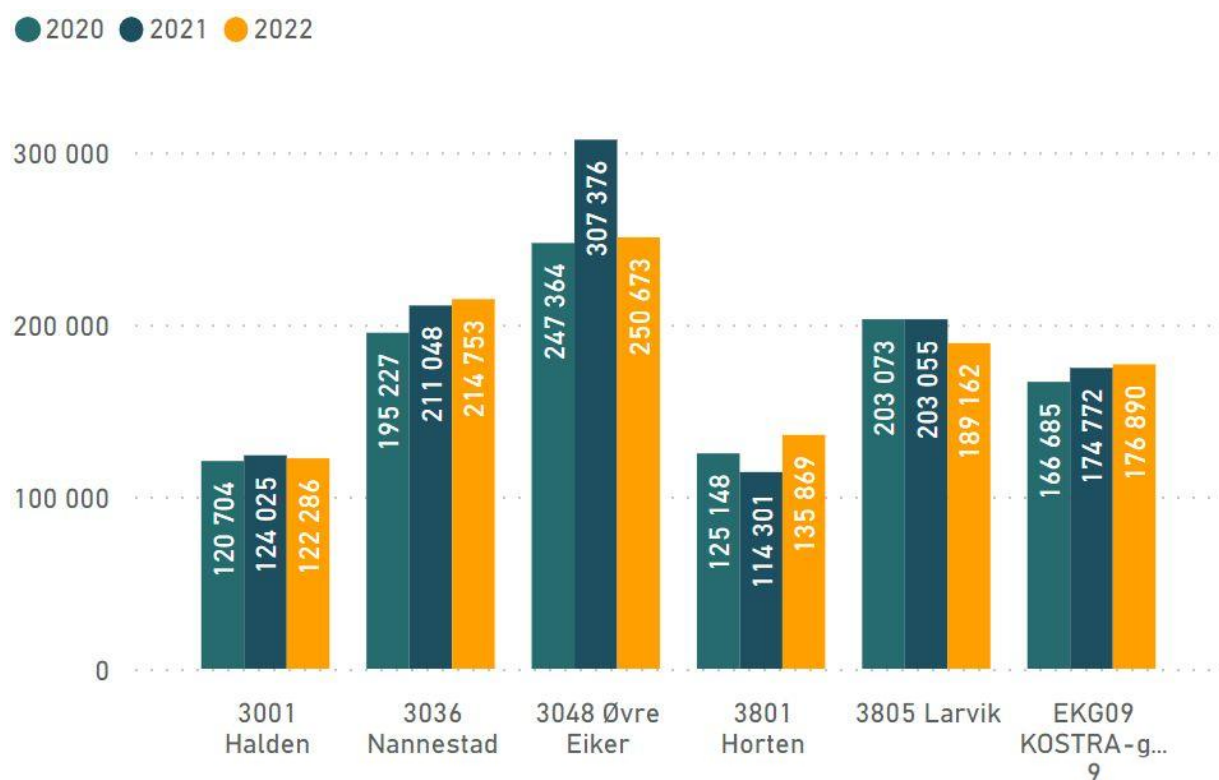
Kommunen hadde per 2022 samlet kommunal vei på 137 km (SSB, KOSTRA-tabell 11814). Dette utgjør 4,9 meter med kommunal vei per innbygger. Gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 9 er 7,7 meter per innbygger.



**Figur 6:** Antall meter kommunal vei per innbygger

Kilde: Økonomianalyse 2022, Agenda Kaupang (2023).

Basert på netto driftsutgifter til kommunale veier (332) og antall kilometer kommunal vei er det beregnet hvor mye kommunen brukte per km i 2022. Horten bruker kr. 135 869 per km, mens gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 9 var kr. 176 890.



**Figur 7:** Netto driftsutgifter per kilometer kommunal vei (inkl. AGA)

Kilde: Økonomianalyse 2022, Agenda Kaupang (2023)



# Alternativer

Innledning | Alternativer til dagens modell | Rammebetingelser



## Innledning

I dette kapitlet gis det innledningsvis en beskrivelse av de ulike alternativene som er identifisert, og som skal konsekvensvurderes opp mot de fem kriteriene som er beskrevet på side 7. Deretter beskrives rammebetingelsene for konkurranseutsetting av kommunal teknisk drift - vei drift og vedlikehold.

Dagens modell er beskrevet i situasjonsbeskrivelsen ovenfor. Ved en videreføring vil alle tjenester knyttet til veivedlikehold, sommer og vinter, fortsatt foregå i egenregi, bortsett fra 4 av 21 roder brøyting som er satt ut til private i dag. Dette skyldes ifølge kommunen selv, begrenset kapasitet til å ta alle rodene selv.

Det finnes flere varianter av konkurranseutsetting av veidrift og vedlikehold.

## Alternativer til dagens modell

### Alternativ 1: Delvis konkurranseutsetting

Dette alternativet er i utgangspunktet en utvidelse av dagens praksis, men at man øker andelen av oppgaver som konkurranseutsettes og utføres av eksterne aktører.

Dette er en løsning man blant annet har valgt i Asker. I Asker har kommunen det meste av sommergevedlikehold selv, gjennom den kommunale enheten Asker drift. Vintervedlikeholdet er derimot delt i omtrent halvparten konkurranseutsatt og halvparten i egenregi. Vår erfaring viser at det er flere kommuner som velger en slik løsning. Et annet eksempel er Nordre Follo. Nordre Follo er et resultat av sammenslåingen mellom Ski og Oppegård kommuner. Oppegård hadde alt av veivedlikehold og drift i egenregi, mens Ski hadde konkurranseutsatt 60 % - 70 %. Kommunen valgte å fortsette med en deling mellom kommunen og private aktører.

### Alternativ 2: Full konkurranseutsetting

Bærum kommune er et eksempel på en kommune som har valgt å gjøre dette. Både sommer og vintervedlikehold er konkurranseutsatt, men kommunen har noe egen bemanning og maskiner for det som omtales som ad-hoc oppgaver. Med så stor andel konkurranseutsatt, kreves det styrket bemanning for oppfølging, kontroll og tilsyn.

## Rammebetingelser

Som tidligere nevnt er det ingen juridiske eller andre regulatoriske hindre for å konkurranseutsette kommunalteknisk drift i en norsk kommune.

Fra flere intervjuer og analyser erfarer vi at det kan være utfordrende å skille ansvar og utføringen av sommer- og vintervedlikeholdet. Dette er begrunnet med at maskiner og utstyr som benyttes om sommeren i stor grad også kan benyttes til vintervedlikehold. Det gjør at man opplever å ha en effektiv utnyttelse av maskinparken. Hvis man deler dette opp, kan det være en økt fare for at deler av maskinparken vil stå uvirksom i deler av året. Utnyttelse av maskinpark og mannskap er svært sentralt for at man kan forsvare å ha dette i egenregi. Mer om dette under økonomi.

Markedet for tilbydere av tekniske tjenester knyttet til eiendom og utearealer synes å være svært godt i Horten kommune. Det finnes en lang rekke bedrifter som er knyttet til vei og anleggsbransjen, park, eiendomsforvaltning, vaktmestertjenester og lignende. Med dette som utgangspunkt bør det ligge godt til rette for å gjennomføre anbud og hente inn gode og effektive leverandører gjennom en konkurranseutsetting. Nærmest vil det være å tenke seg vurdering av konkurranse om drift og vedlikehold av vei og fortau, gang og sykkelstier. Det er også dette området det er vanligst å konkurranseutsette.

Som det fremgår av tabellen i vedlegget, var andelen kommuner som benytter konkurranseutsetting av tekniske tjenester knyttet til vei, ca 56 % i 2022. Tendensen har vært fallende siden 2016, da andelen kommuner som konkurranseutsatte var 66 %.

Kap. 2 behandler generelle konsekvenser av konkurranseutsetting, mens nedenfor behandles konsekvenser knyttet spesielt opp mot tema kommunalteknisk drift.





## Økonomi

Sammenlignet med de øvrige kommunene i Vestfold og KOSTRA-gruppe 9 bruker Horten kommune relativt lite ressurser til drift og vedlikehold av kommunale veier og innenfor samferdsel generelt. Flere kommuner erfarte at konkurranseutsetting tidligere ga store innsparinger. En av kommunene vi har intervjuet, innførte bestiller/utfører-modell i 1997 og valgte private aktører ut fra laveste pris. Disse opplevde betydelige besparelse den gangen. Samtidig var erfaringen at man da måtte effektivisere kommunens tjenesteproduksjon og gjøre denne mer profesjonell og systematisk. Dels er dette blitt gjort gjennom effektivisering og dels gjennom å fjerne tjenester til innbyggerne som egentlig ikke var kommunens ansvar (brøyting av private veier o.l.). Ifølge flere av de kommunene vi har intervjuet, har de kommunale enhetene blitt vant til å bli målt på effektivitet, slik at de tilpasser seg og blir mer effektive.

I lys av diskusjonen i Horten om tomtearealer til parkering og lagring av kommunens maskiner og utstyr, må det antas at konkurranseutsetting kan bidra til å redusere behovet for arealer noe. Om man gjør som Bærum og konkurranseutsetter alt veivedlikehold, både sommer og vinter, vil arealbehovet til oppbevaring av maskiner og utstyr kunne reduseres.

Å sette ut vintervedlikehold og beholde sommervedlikehold vil innebære ineffektiv bruk av maskiner. I tillegg vet vi at mindre behov for VA mannskap om vinteren tilrettelegger for å benytte noe av personellet fra VA til vintervedlikehold. I vurderingen av delvis konkurranseutsetting har vi derfor valgt å se på konkurranseutsetting av hele roder.

Som det fremgår av figur 4 og 5 (s. 38), bruker Horten kommune lite ressurser på veivedlikehold. Det økonomiske potensialet er dermed usikkert. I vintre med store snøfall, vil behovet for overtid i kommunen øke, og det er risiko for at mesteparten av veibudsjettet brukes til brøyting og strøing om vinteren. Dette ansvaret og risikoen kan i større grad legges på den private aktøren ved en konkurranseutsetting, men effekten av dette avhenger av hvordan kontrakten med den private leverandør er utformet og praktisert. Det er samtidig viktig å bygge tillit og balansere kontraktsrisikoen.

Det kan også være en økonomiske fordel ved konkurranseutsetting knyttet til redusert behov for maskiner. Dette vil gjelde drift og vedlikehold av maskiner, lagring, avskrivning og andre tilhørende kostnader.

Ulempen kan være at det er en utfordring å etablere økonomisk gunstige kontrakter. I hovedsak er dette knyttet til vintervedlikehold. Vinterværet er uforutsigbart og antallet utkallinger vil være varierende fra år til år. I tråd med klimaendringene er det fristende å legge inn færre utkallinger på grunn av antatt mindre snø. Dette øker risikoen for at det er behov for ekstra utkallinger utover avtalt, og disse vil kunne bli ekstra kostbare.

Full konkurranseutsetting har betydelig overlappende fordeler og ulemper med delvis konkurranseutsetting. De potensielle økonomiske fordelene vil være større, og den økonomiske risikoen kan gjennom kontrakt, i større grad legges over på leverandøren. Resultatet er større forutsigbarhet, men denne risikoreduksjonen vil koste.

## Kvalitet

Vi har ikke funnet relevante erfaringstall for å indikere kvalitet når det gjelder drift og vedlikehold av vei. Tall fra andre tjenesteområder som barnehage og sykehjem, viser en noe bedre opplevelse av kvalitet når oppgaver blir utført av private (13). Det er usikkert om denne erfaringen er overførbart til veivedlikehold.

Kommunene vi har intervjuet, peker på noe erfaring med fallende kvalitet over tid, fra private leverandører av brøyting. De private aktørene er avhengig av økonomisk overskudd, og dette kan føre til at man går for langt i å redusere på sentrale innsatsfaktorer for å skape økt overskudd. Selv om kvalitet defineres, er det ikke gitt at forståelse, oppfølgingen eller dokumenteringen av kvalitet gir et tilstrekkelig bilde eller incitament til å holde kvaliteten oppe. Alle de tre kommunene vi har intervjuet peker på at slike utfordringer har gitt oppstartsproblemer, men at kvaliteten og enighet om kvalitetsnivå har bedret seg etterhvert. Dette som resultat av god dialog og oppfølging. Uteblir denne oppfølgingen, er det risiko for at kvaliteten faller igjen.

I Bærum kommune har man 7-8 personer for kontroll, oppfølging og tilsyn. I følge Bærum og andre kommuner vi har vært i kontakt med, er det viktig at de som har dette ansvaret har operativ erfaring med drift og vedlikehold av vei.

Full konkurranseutsetting gir samme konsekvenser som delvis konkurranseutsetting, bare med gradforskjeller.

## Fleksibilitet

Horten kommune peker på fleksibiliteten det gir ved selv å ha størsteparten av veivedlikeholdet i egen regi. Det gjør at kommunen kan utnytte maskiner på flere oppgaver i ulike enheter og bidra med tjenester til andre tjenesteområder, for eksempel med grave- og transportarbeid til vann og avløp eller andre.

Med delvis konkurranseutsetting, og gitt at man har kontrakt med en leverandør av noe størrelse, vil det være lettere å få tilgang på egnede maskiner til spesifikke oppgaver, der man ikke har slikt selv. Det vil også være lettere å tilpasse arbeidsinnsatsen til behovene, og ikke være avhengig av egen, begrenset kapasitet. Denne fleksibiliteten vil selvfølgelig koste ekstra. Man beholder også fortsatt fordelene ved å ha tilgang til en maskinpark som kan bidra i leveranser til andre tjenesteområder eller til andre oppgaver enn vinter- og sommervedlikehold.

Så lenge man kan klare seg med sine egne maskiner og/eller egne ressurser forøvrig, vil det være noe mer tungvint å hente inn slik kapasitet hos den private leverandøren. Slik ekstra bistand må enten kontraktfestes, utlyses i ny konkurranse eller leies inn fra leverandører av maskiner man har rammeavtaler med.

Med full konkurranseutsetting mister kommunen den fleksibilitet man har gjennom tilgang på eget materiell og egne ressurser forøvrig. Forøvrig er fordelene og ulempene som ved delvis konkurranseutsetting.

## Beredskap

Beredskapen henger i mange tilfeller også nært sammen med fleksibilitet. Har man fleksibilitet i en organisasjon eller maskinpark, har man som regel også fleksibilitet til å håndtere uforutsette hendelser som skred, flom, uventet snøfall, strømbrydd eller lignende. I dag fremheves det av kommunen selv at de kommunaltekniske tjenestene er svært sentrale ved hendelser eller oppgaver knyttet til beredskap. Dette er ofte en integrert del av hvordan kommunen samhandler ved, hindrer og forbereder seg for uønskede hendelser.

Fordelen med delvis konkurranseutsetting er at man beholder noe beredskap hva gjelder mannskap og maskiner i egen organisasjon. Kapasiteten vil være noe redusert i forhold til dagens situasjon.

Med full konkurranseutsetting mister man en betydelig del av egen beredskap. Denne beredskapen kan man forsøke å kontraktfeste med en privat aktør, men da må man detaljere forhold og aktiviteter som må prissettes. Det vil kunne være med på å redusere deler av gevinsten - ref økonomi og kvalitet.

## Organisasjon

Det fremgår av samtalene vi har hatt med Horten kommune at behovet for kapasitet innen vann og avløp faller i vinterhalvåret. Denne overskuddskapasiteten benyttes da blant annet til vintervedlikehold.

Dersom man konkurranseutsetter flere oppgaver enn i dag, vil man i mindre grad kunne utnytte ressursene på tvers av enheter. Dette vil i første rekke berøre de ansatte som fortsatt jobber for kommunen og som tidligere hadde disse "vekslingsoppgavene".

Det er kommet frem i dialog med andre kommuner at en ordning med delvis konkurranseutsetting medfører at kommunens egne ansatte opplever en noe mer utsatt og usikker arbeidssituasjon. Alt etter hvordan ordningen praktiseres og regler som legges til grunn, kan jevnlig justering av ansvar og oppgaver medføre økt usikkerhet og redusert forutsigbarhet for den ansatte.

Fordelene og ulempene ved full konkurranseutsetting vil i stor grad være overlappende med delvis konkurranseutsetting.



## Oppsummering av utredning kommunalteknisk drift

Det er mulig å konkurranseutsette både delvis og full drift og vedlikehold av kommunaltekniske tjenester i Horten kommune. En del av de samme argumentene knyttet til skillet mellom full konkurranseutsetting av all drift og delvis konkurranseutsetting gjelder her, som på renhold. Våre samtaler med andre kommuner er ikke entydige på grad av konkurranseutsetting og hva som gir best effekt.

De vi har intervjuet fra Horten kommune påpeker utfordringene med å skille for eksempel vinter- og sommervedlikehold helt, og dette er også noe de kommunene vi har intervjuet, påpeker. I tillegg påpeker kommunen selv en rekke forhold knyttet til beredskap og sikkerhet som dagens tekniske tjenester har en sentral rolle i. Dagens maskinpark og kompetanse gjør at man kan ha en høy beredskap og service ved uønskede hendelser, for eksempel ved flom, strømbrydd og vannmangel.

Horten kommune har erfaring med konkurranseutsetting på deler av sine tjenester allerede. Som et eksempel er 4 av 17 roder betjent av private aktører. De kommunene vi har intervjuet, som har en større grad av konkurranseutsetting, peker på viktigheten av gode kontrakter både hva gjelder kvalitet, risiko, uforutsette hendelser mv. Det vil være et poeng å innhente erfaring fra kommuner som har enda mer erfaring enn Horten, f.eks. de kommunene vi har nevnt her i utredningen.

Som vi har beskrevet tidligere, og som også fremgår av rapporten fra NyAnalyse (13) er det ikke betydelige forskjeller mellom private og kommunale aktører hva gjelder effektivitet og kvalitet. Siden de indikatorene vi har brukt viser at Horten kommune i dag driver med relativ lav ressursinnsats, er det selvsagt en risiko for at man ikke oppnår store innsparingseffekter ved å gjennomføre en anbudskonkurranse og konkurranseutsette hele eller deler av tjenestene.

Erfaring påpeker at prosessen rundt konkurranseutsetting må håndteres i tett og tillitsfullt samarbeid mellom ledelsen og de ansatte og tillitsvalgte.

Kommunen bør vurdere å konkurranseutsette en noe større andel av drift og vedlikehold av vei, for eksempel ved at ansvarlig for brøyting også får ansvar for sommervedlikehold. Om det skal gjelde dagens fire roder eller annen fordeling må vurderes. Hovedhensikten vil være å redusere maskinpark. På den måten reduseres kostnader knyttet til vedlikehold, oppbevaring og lagring og innkjøp. Samtidig bør maskinparken være av et slikt omfang at fleksibilitet beholdes, for eksempel i form av bistand til Vann og avløp, og til ad-hoc og akutte hendelser.

I tillegg til forhold gjennomgått i dette kapitlet, beskriver kapittel 2 ovenfor flere generiske konsekvenser av konkurranseutsetting som er relevant også for kommunalteknisk drift.



Kapittel 6

## Konkurranseutsette én eller to soner i hjemmetjenesten versus fritt brukervalg

# Mandat og gjennomføring

Mandat for utredningen | Gjennomføring, data og dokumentasjon



## Mandat for utredningen

“Administrasjonen bes utrede konkurranseutsetting av en til to soner i hjemmetjenesten versus fritt brukervalg av tilbydere innen hjemmebaserte tjenester.”

## Gjennomføring, data og dokumentasjon

Dokumentasjon og informasjon for denne delutredningen er basert på intervjuer og samtaler med ledere og ansatte i Horten kommune, andre sammenlignbare kommuner og representanter for private aktører. Videre er det hentet inn relevante dokumenter, utredninger og analyser, samt data fra offentlig tilgjengelige kilder, Horten kommune, andre kommuner og private aktører. PwC har blant annet fått oversendt regnskaper, informasjon om organisering og bemanning, sykefravær, turnover og annen relevant dokumentasjon.

Vi har gjennomført intervjuer og hatt møter med nøkkelpersoner i Horten kommune. Herunder:

- Kommunalsjef for helse og velferd
- Virksomhetsleder for hjemmetjenester
- Virksomhetsleder for sykehjem
- Virksomhetsleder for helse- og boligservice

Vi har i tillegg gjennomført samtaler med NHO (herunder direktør for helse og velferd i Geneo), administrerende direktør for Diakonissehuset Lovisenberg og direktør for Norlandia.

Dokumentasjon om kommunens hjemmetjeneste som er gjennomgått, omfatter økonomi, årsverk, ansatte og brukertilfredshet. Dokumentasjon er hentet fra kommunens egne databaser, samt offentlig tilgjengelig statistikk som KOSTRA (se kildeliste). Det er gjennomført samtaler med nøkkelpersoner i Horten kommune for å bli kjent med hvordan hjemmetjenesten driftes og hvordan ansatte brukes internt og på tvers av tjenestene.





## Situasjonsbeskrivelse

Struktur og oppbygging av tjenesten | Organisasjon, ansatte, sykefravær og turnover | Økonomi, regnskap, KOSTRA og sammenligning med andre | Bruk av eksterne i dag



### Struktur og oppbygging av tjenesten

Hjemmetjenesten i Horten kommune består av praktisk bistand, hjemmesykepleie og brukerstyrt personlig assistanse (BPA). Fra 01.09.2022 består også enhet hjemmetjenesten av Demenskoordinator, Braarudåsen rehabiliteringssenter, Fysioterapi- og ergoterapitjenesten, Hverdagsrehabilitering, korttidslager for hjelpemidler, Braarudtoppen/Åsentunet og dagaktivitetstilbud. Samlet er budsjett 2023 for praktisk bistand og hjemmesykepleie på rundt 120 mill. kr årlig. Hele hjemmetjenesteområdet inkludert Åsgata og BPA, har et årlig driftsbudsjett på noe over 140 mill. kr..

Hjemmesykepleien er delt i seks soner, slik det fremgår av kartet nedenfor. Hjemmesykepleien er delt inn i soner, men det er flere funksjoner som jobber på tvers av sonegrensene pga spesialitet/kompetansebehov: Sykepleieenhet, demens- og kreftkoordinator, palliasjonssykepleier og natt-tjenesten.

Vi forstår det slik at sonene ikke er absolutte. De kan justeres dersom et pleiebehov økes eller reduseres. Ansatte jobber i dag på tvers av soner for å sikre en effektiv utnyttelse av ressurser og kompetanse. Oppgaver som tilfaller hjemmesykepleien er helsehjelp til personer med bistandsbehov på grunn av sykdom eller nedsatt funksjonsevne. Forøvrig er også trygghetsalarmtjenesten organisert under hjemmesykepleien.

På side 54 nedenfor fremkommer dagens soneinndeling. Der er også andre viktige lokasjoner, som base for praktisk bistand samt fyllestasjon for biogass, lagt inn. Biler som brukes i hjemmetjenesten går på biogass, og det er derfor en viktig lokasjon for enheten.

Det er verdt å merke seg at praktisk bistand i hjemmet er soneuavhengig. Oppgaver som tilfaller praktisk bistand er vask/oppvask, søppel, post og sengeskift. Samtidig er det slik at hjemmesykepleien også bidrar med praktisk bistand i hjemmet. Eksempler på dette er skifte på senger og ta ut søppel. Oppgaveoverlapp begrunnes med at man kan effektivisere tjenesten og minimere antall personer som besøker samme bruker samme dag.

## Organisasjon, ansatte, sykefravær og turnover

Hjemmesykepleien har 213 ansatte fordelt på i underkant av 115,5 årsverk. Hjemmesykepleien bistår totalt 502 hjemmeboende, mens 253 brukere har vedtak på praktisk bistand. Basene til de seks sonene er fordelt på tre lokasjoner. Avdeling Syd, Nord og Sentrum er såkalte sentrumsnære soner. Disse avdelingene samarbeider tett om pasientoppdrag og kompetanse og er samlokalisert. Sonene Borre og Tveiten er utkantsoner i kommunen, men de er samlokalisert ved Borre sykehjem. Disse samarbeider også tett om pasientoppdrag og kompetanse. Den siste sonen, Åsen, er tilknyttet 50 omsorgsboliger og ligger sentralt i Horten. Praktisk bistand består av syv ansatte fordelt på 3,3 årsverk. Tabell 8 nedenfor viser hvordan ansatte og årsverk fordeler seg mellom de ulike sonene.

**Tabell 8:** Oversikt over lokasjoner, ansatte, årsverk, sykefravær og pasienter i hjemmetjenester

Hjemmesykepleie Soner	Lokasjon/Base	Årsverk (31.1.23)	Ansatte (31.1.23)	Sykefravær inkl korttid	Antall pasienter (2022)
Nord (5161)	Freia, Karl Johansvern	19,5	40	4,6%	111
Syd (5162)	Freia, Karl Johansvern	23,6	49	11,0%	103
Sentrum (5167)	Freia, Karl Johansvern	19,0	36	8,6%	73
Borre (5164)	Gannestad	21,8	34	17,8%	80
Tveiten (5163)	Gannestad	20,9	34	13,2%	96
Åsen (5170)	Åsentunet	10,9	20	19,6%	39
<b>Samlet - sonene</b>		<b>115,5</b>	<b>213,0</b>		<b>502</b>
Hjemmetjeneste adm (5160)		6,0	6	0,0%	
Natt - felles for sonene (5169)		7,3	14	4,3%	
Praktisk bistand (5165)	Åsgata 4	3,3	7	1,3%	253
<b>Samlet</b>		<b>132,0</b>	<b>240,0</b>		

Kilde: Tall fra Horten kommune.

Datagrunnlaget for årsverk og antall ansatte er med utgangspunkt i situasjonen per 31.01.23. Tallene for antall pasienter per sone er tall for 2022. Sykefraværstallene er i oversiktene nedenfor fra første tertial 2023. Sykefraværet varierer fra periode til periode. Samlet var det 10,2 % for første tertial 2023, mot 14,8 % i samme periode i fjor.

Som nevnt innledningsvis har hjemmetjenesten et samlet budsjett på 140 mill. kr., mens tjenestene som inngår i utredningen har et samlet budsjett på 116,7 mill. kr., som vist i tabellen nedenfor.

**Tabell 9: Budsjett for hjemmesykepleie og praktisk bistand 2023**

Hjemmesykepleie Soner	Budsjett netto (2023)
Nord (5161)	20 048 000
Syd (5162)	22 487 000
Sentrum (5167)	18 732 000
Borre (5164)	19 878 000
Tveiten (5163)	18 256 000
Åsen (5170)	9 882 000
<b>Samlet - sonene</b>	<b>109 283 000</b>
Hjemmetjeneste adm (5160)	-1 506 000
Natt - felles for sonene (5169)	8 366 000
Praktisk bistand (5165)	604 000
<b>Samlet</b>	<b>116 747 000</b>

Kilde: Tall fra Horten kommune.

Horten kommune har nylig fått gjennomført økonomianalyse for 2022 (Agenda Kaupang våren 2023). Rapporten gjennomgår de fleste relevante indikatorer sammenlignet med noen utvalgte kommuner (KG 09 Nannestad, Øvre Eiker, Larvik og Halden). I rapporten fra Agenda Kaupang finner man analyse på ressursbruk innenfor hjemmetjenester (254 Helse- og omsorgstjenester til hjemmeboende). Tallene er justert for forskjeller i utgiftsbehov, der Horten har et beregnet behov på 107,7 %. Det høye utgiftsbehovet skyldes relativt flere eldre, flere ikke-gifte 67 år og over, høyere førdødlighet og flere med PU-diagnose i kommunen.

Figuren på neste side viser at Horten i 2022 brukte kr. 11 135 per innbygger, mens gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 9 var kr. 13 232.

● 2020 ● 2021 ● 2022



**Figur 8:** Netto driftsutgifter til pleie i hjemmet (funksjon 254) per innbygger (behovskorrigert, inkl. AGA)

Kilde: Økonomianalyse 2022, Agenda Kaupang (2023).

Kommunen har høyere kostnader til pleie i hjemmet enn de utvalgte sammenligningskommunene i rapporten fra Agenda Kaupang. Figuren nedenfor viser at Horten brukte kr. 338 209 per bruker i hjemmetjenesten i 2022, mens tilsvarende tall for gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 9 var kr. 316 635.

● 2020 ● 2021 ● 2022



**Figur 9:** Netto driftsutgifter (funksjon 254) per hjemmetjenestebruker (inkl. AGA)

Kilde: Økonomianalyse 2022, Agenda Kaupang (2023).

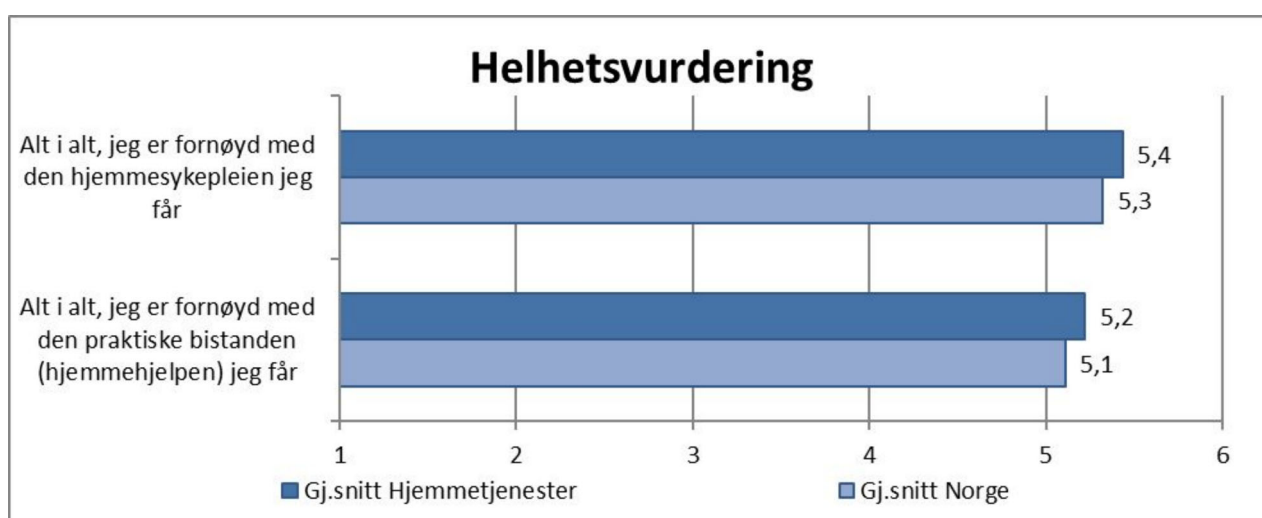
Funksjon 254 "Hjemmebaserte tjenester" omfatter seks svært ulike tjenester til hjemmeboende: hjemmehjelp (mot betaling), miljøarbeid i PU-bolig, brukerstyrt personlig assistent (BPA), hjemmesykepleie, omsorgslønn og privat avlastning (for eksempel helgeopphold hos slektninger). Disse tjenestene gjelder både eldre, funksjonshemmede (inkl. PU) og psykisk helse. Det betyr at regnskapet for denne tjenestefunksjonen er vanskelig å tolke. Vi vet ikke om utgiftene gjelder eldre eller yngre brukere, eller hvilken type brukere det gjelder. KOSTRA-funksjon 254 vil fra 2023 splittes, og Horten kommune vil få et mer konkret bilde av netto driftsutgifter til den enkelte tjenestetypen.

## Kvalitet

Rapporten fra NyAnalyse (13) viser at Horten kommune er rangert som nummer fire i Vestfold og Telemark på kvalitet innen sykehjemsdrift og hjemmebasert omsorg. Kommunebarometeret for 2023 (basert på foreløbige tall) indikerer at Horten ligger på 48. plass innenfor pleie og omsorg sammenlignet med alle kommunene i Norge. På fjorårets kåring ble kommunen plassert på 11. plass. Den endelige plasseringer for 2023 vil ikke bli publisert før i august.

Det er utfordrende å måle kvalitet objektivt mellom de ulike kommunene i Norge. Brukerundersøkelser tyder på at brukeropplevelsen i Horten er tilnærmet likt hva man ser forøvrigt i landet. Tjenestene som produseres henger tett sammen med øvrige leveranser som kommunen har ansvar for, ofte fremstilt i omsorgstrapp/innsatstrapp. Dette kan dermed være med på å gjøre det lettere for kommunen å justere kvalitet og ressursbruk på tvers av omsorgsnivåer når man også har ansvar for tjenesteleveransen på tvers.

Kommunen gjennomfører jevnlig brukerundersøkelser innenfor hjemmetjenesten. Vi er forelagt undersøkelsen for 2021 der kommunen skårer likt eller litt bedre enn gjennomsnittet i Norge. Brukerundersøkelsen av 2022 viser at tjenestemottaker av hjemmetjenester i all hovedsak er fornøyd med den tjenesten de får. Kommunen skårer lavest på legitimering av de ansatte, samt punktlighet og informasjon om forsinkelser. Kommunen skårer høyt på at tjenesten fører til trygghet, de ansatte viser respekt og arbeidsoppgavene utføres på en god måte.



**Figur 10:** Brukerundersøkelsen 2021 - helhetsvurdering av tjenesten

Kilde: Horten kommune

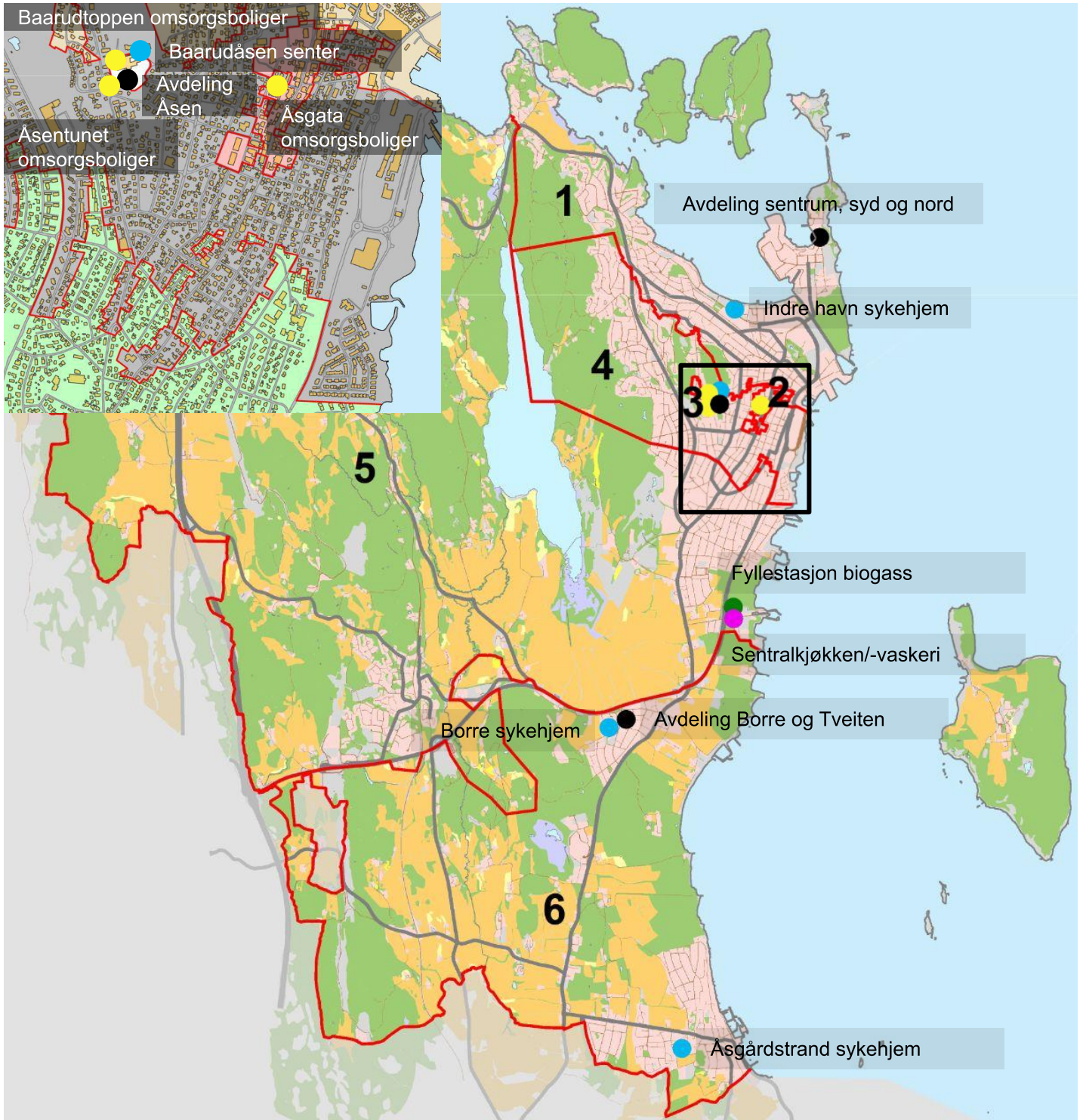
## Bruk av eksterne i dag

Det er ingen private leverandører av hjemmetjenester i Horten kommune i dag, med unntak innenfor BPA.

## Oversiktskart over soner og utvalgte lokasjoner

På neste side fremkommer et oversiktskart over Horten kommune, der vi har markert ut relevante lokasjoner og soneinndelinger. Dette kartet vil være mest sentralt for kapittel 6-7 som omhandler hjemmetjenesten og sykehjemmene. Det ligger en kartforklaring nederst på kartet og tydeliggjort sentrum av Horten med markering av de hjemmetjenesteeneheten som er plassert der. Denne viser også mer detaljert soneinndelingen i sentrum per mai 2023. Totalt er det seks soner som også er markert i kartet.

Kartet viser også lokasjonene for sykehjemmene, ref delutredningene nedenfor.



Sonenummer	Avdeling	Tegn	Forklaring
1	Nord (N)	—	Sonegrense
2	Sentrum (SE)	●	Base for hjemmetjenesten
3	Åsen (Å)	●	Omsorgsboliger
4	Syd (S)	●	Sykehjem
5	Tveiten (TV)	●	Sentralkjøkken/-vaskeri
6	Borre (B)	●	Fyllestasjon



## Alternativer til dagens modell

I dette arbeidet er det identifisert tre alternative modeller for konkurranseutsetting av hjemmetjenester:

### Alternativ 1: Konkurranseutsette en eller to soner av hjemmesykepleien

Dette alternativet innebærer å fortsette med praktisk bistand som i dag, men å konkurranseutsette en til to soner av hjemmesykepleien. Som kartet viser er de enkelte sonene ulike med hensyn til areal, antall brukere og antall årsverk som betjener sonene. I en eventuell anbudskonkurranse må kommunen blant annet vurdere følgende;

- Hvilke soner skal legges ut på anbud, alternativt om dette skal være åpent for forhandling i konkurransen.
- Hvordan skal de organisere oppgavedeling mellom hjemmesykepleie og praktisk bistand i de berørte sonene.

Tjenesten kan la seg isolere, og dermed konkurranseutsettes, siden sonene i dag er delt med hensyn til brukere og ansatte, men dette har noen konsekvenser som vil bli vurdert nedenfor.

### Alternativ 2: Fritt brukervalg av hjemmebaserte tjenester

Dette alternativet innebærer innføring av fritt brukervalg for hjemmebaserte tjenester, altså både hjemmesykepleie og praktisk bistand. En anskaffelse vil prekvalifisere et visst antall leverandører som brukerne kan velge fra. Dette vil da være uavhengig av soneinndeling og geografisk tilhørighet. Når leverandører er valgt, må brukere og pårørende informeres om hvilke leverandører kommunen har avtale med, og hvordan de går fram om de ønsker å bytte leverandør. Konsekvenser av alternativet blir vurdert nedenfor.

### Alternativ 3: Konkurranseutsette hjemmebaserte tjenester, hjemmesykepleie og praktisk bistand, i hele kommunen

Dette alternativet er strengt tatt ikke en del av mandatet, men det vil likevel bli vurdert, som et sammenligningsgrunnlag mot de andre alternativene.

## Rammebetingelser

Det er i utgangspunktet ingen formelle hindringer for å konkurranseutsette en eller flere soner i hjemmesykepleien eller å innføre fritt brukervalg. Hjemmesykepleie lar seg teoretisk sett isolere per sone, men man må ta hensyn til at sonene opererer dynamisk og at det er mange andre tjenester som samhandler med hjemmesykepleien og at dette også går på tvers av sonene.

Det finnes eksterne, private leverandører av hjemmesykepleie og praktisk bistand nasjonalt. Oslo kommune har private leverandører av hjemmesykepleie, hvor brukerne kan velge mellom fire private tilbydere i tillegg til kommunen. Kartleggingen i forbindelse med denne utredningen, avdekket at Horten er et interessant område å etablere seg i for private leverandører, gitt noen forutsetninger.

Vedtaket om konkurranseutsetting av "en til to soner eller fritt brukervalg ... innen hjemmebaserte tjenester" kan tolkes slik at det bare er hjemmesykepleie som skal utredes, og ikke praktisk bistand. Etter avtale med kommunen vurderes likevel alternativer som både omfatter hjemmesykepleie og praktisk bistand, ettersom det er omfattende samspill i utførelse av hjemmesykepleie og praktisk bistand.

Kap. 2 behandler generelle konsekvenser av konkurranseutsetting som er svært relevant for hjemmebaserte tjenester, mens nedenfor behandles konsekvenser knyttet spesielt opp mot dette temaet.



## Økonomi

Som det fremgår i situasjonsbeskrivelsen ovenfor, driver kommunen dagens tjeneste relativt effektivt og til lave kostnader. I kommunens analyse utført av Agenda Kaupang nå i vår, er det flere kommuner som ligger lavere enn Horten, men sammenlignet med KOSTRA-gruppe 9, er Horten kommune i nedre sjikt. Horten har også lavere driftsutgifter per innbygger på tjenester til hjemmeboende, enn kommuner som Tønsberg, Sandefjord, Holmestrand og Færder.

Konkurransetsetting av kun en eller to soner anses som lite attraktivt for private leverandører. Antall brukere blir med all sannsynlighet under kritisk nivå for at en leverandør skal sikres en effektiv og lønnsom drift. Samtaler med leverandører av hjemmebaserte tjenester bekrefter dette.

Fritt brukervalg i hele kommunen kan føre til en større interesse for å delta i en konkurranse. En markedsdialog før en eventuell konkurranse, vil avdekke om grunnlaget for konkurransen er tilstrekkelig eller ikke. Potensielle leverandører må etablerer seg i regionen, og en dialog om konkurransegrunnlaget vil avdekke om dette er lønnsomt for leverandørene. Ved valg av fritt brukervalg, må man vurdere om antall leverandører bør begrenses til for eksempel to, slik at kritisk masse er stor nok for å gi lønnsomhet for alle leverandører.

Utfordringen med fritt brukervalg, er at mange brukere ikke får nok informasjon til å forstå hva fritt brukervalg er, og man ender opp i en situasjon hvor svært få brukere benytter seg av muligheten. I Oslo, som har 4 private tilbydere i tillegg til kommunen, har kommunen 90% av brukerne i sin portefølje. I en tilsvarende situasjon kan Horten kommune sitte igjen med et apparat for tilsyn og kontroll som er overdimensjonert, og de eksterne leverandørene år lav lønnsomhet. Dette kan løses på ulike måter. Man kan fordele eksisterende brukere jevnt over de valgte leverandørene ved starten av en kontraktsperiode, eller man kan tildele nye brukere til de leverandørene som til enhver tid har lavest brukermasse.

Dersom man konkurransetsetter både hjemmesykepleie og praktisk bistand i hele kommunen øker den kritiske massen for en eller flere tilbydere/leverandører som igjen kan medføre økt besparelse eller lønnsomhet. Forøvrig gjelder samme fordeler/ulempes som beskrevet over og i kap. 2.

## Kvalitet

I situasjonsbeskrivelsen kommer det frem at brukerne i Horten kommune er fornøyde med både hjemmesykepleie og praktisk bistand i hjemmet. Begge tjenestene ligger på over 5 i snitt på en skala fra 1-6. Vi har ikke erfaringstall fra hjemmebaserte tjenester i privat sektor, men forskning viser at private leverandører stort sett leverer bedre eller like bra som kommunale virksomheter (19, 20).

Datamateriale for faglig eller objektiv målt / opplevd kvalitet har vi ikke hatt tilgang på, hverken fra Horten kommune eller fra private leverandører, som leverer hjemmebaserte tjenester i andre kommuner. Ved en eventuell konkurransetsetting vil det være viktig å sette opp hvilke objektive kvalitetskriterier en ekstern leverandør skal levere på. Dette kan være antall sykepleiere eller helsefagarbeidere, og annen kompetanse som for eksempel på sårstell og demens.

Selv om hjemmesykepleien er soneinndelt i Horten kommune, viser innledende avsnitt om tjenestens oppbygging, at det er en rekke enkelttjenester som samhandler med hjemmesykepleien på tvers av sonestrukturen. Samhandling rundt bruker, på tvers av oppgave og sone, gir bedre kvalitet for bruker, og må ivaretas i en eventuell konkurransetsetting. Dette gjelder uavhengig av om enkeltsoner settes ut, det blir fritt brukervalg, eller alle sonene settes ut.

Den demografisk utviklingen tilsier at kommunen må dreie sin tjenesteyting mot at flere tjenester tilbys i brukers eget hjem, mens en lavere andel tjenester leveres i institusjon og boliger med heldøgns omsorg. Dette krever økt fokus på tidlig innsats og forebygging og bedre sammenheng mellom lavterskeltjenester og vedtaksbaserte tjenester. I dette bildet får hjemmebaserte tjenester økt ansvar for å følge opp brukere med riktige tjenester for å utsette at brukere må flytte på institusjon. Ved konkurransetsetting/fritt brukervalg og med det flere aktører som er inne i brukers hjem, stiller dette større krav til kommunen for å sikre felles praksis for oppfølging av brukere i tidlig fase.



En av fordelene som fremheves med fritt brukervalg som alternativ, er at brukerne får en valgmulighet knyttet til hvem som skal utføre tjenesten, og de kan bytte leverandør hvis man ønsker det. Dette oppleves av en del brukere og pårørende, som en kvalitetsindikator i seg selv. Kommunen har i dag fritt brukervalg innenfor BPA der man har prekvalifisert seks leverandører.

## Fleksibilitet

I dag kan kommunen justere soner og flytte kapasitet og kompetanse etter brukernes og kommunens behov. De ansatte i praktisk bistand og hjemmesykepleie har også til dels overlappende oppgaver som utføres ved behov, uavhengig av soner og tjenesteområder.

Ulempen ved å konkurranseutsette deler av hjemmesykepleien, er at fleksibiliteten ved å kunne justere soner i grenseområder faller bort. I tillegg vil det være krevende å drive oppgaveforskyvning mellom praktisk bistand som leveres av kommunen, og hjemmesykepleie som leveres av en privat leverandør. Dette kan også redusere effektivitet og dermed øke kostnadene for tjenesten.

Ved fritt brukervalg blir soneinndeling ikke relevant, og de ulike leverandørene, inkludert kommunen, må se på hele kommunen som sitt ansvarsområde. Her kan man se for seg ulike alternativer: At en bruker må velge samme leverandør av praktisk bistand og hjemmesykepleie, dersom bruker har vedtak på begge tjenester, eller at det er helt fritt valg. Fordelen dersom en bruker må forholde seg til samme leverandør, er at oppgaveforskyvning lettere kan foregå internt hos hver leverandør. Ved helt fritt valg, forsvinner denne muligheten, siden ulike leverandører vil ha ulike oppgaver i brukers hjem.

Dersom kommunen konkurranseutsetter både hjemmesykepleie og praktisk bistand i hele kommunen til én leverandør, vil den fleksibiliteten kommunen har til å justere soner, kompetanse og kapasitet etter brukernes behov, overføres til leverandøren.

Dersom kompetanse og kapasitet tidligere har vært flyttet mellom hjemmesykepleie og/eller praktisk bistand og andre tjenester i kommunen, vil denne muligheten falle bort ved full konkurranseutsetting av hjemmesykepleie/praktisk bistand. Som beskrevet i avsnittet om tjenestens oppbygging, er det mange andre helsefaglige oppgaver som enheten leverer til brukerne i hjemmet. En delvis eller fullstendig konkurranseutsetting av hjemmesykepleie og/eller praktisk bistand, vil redusere fleksibiliteten kommunen har ved samhandling mellom de enkelte tjenestene.

## Beredskap

Ved en beredskapssituasjon er det viktig at beslutningsmyndighet og varslingsrutiner ivaretar alle brukere uavhengig av leverandør. Det ansvar som ledere og ansatte i hjemmebaserte tjenester har for beredskap i dag, må ivaretas i en eventuell beredskapssituasjon, uavhengig av om private leverandører tilbyr tjenester, slik at den totale beredskapskapasiteten ikke svekkes. Dette gjelder uavhengig av om en privat leverandør kommer inn med hjemmesykepleie i en til to soner, det blir fritt brukervalg eller om alt konkurranseutsettes.

Hjemmebaserte tjenester er en del av kommunens omsorgstrapp. En omsorgstrapp beskriver kommunens totale tilbud innen helse og omsorg. De nederste trinnene i en omsorgstrapp beskriver hvordan samfunnsplanlegging kan bidra til at folk lever sunt, bruker turområder og går og sykler, for å styrke folkehelsen. Videre opp i trappa kommer hjemmebaserte tjenester som hjemmesykepleie og praktisk bistand, mens øverst i trappa har vi boliger med heldøgns omsorg og institusjon. Tjenestene per bruker koster mer, jo høyere opp i trappa du kommer. Kommunene har derfor en ambisjon om å tildele flere og bedre tjenester nederst i trappa, slik at behovet for tjenester oppover i trappa utsettes og reduseres.

For å få dette til, må kommunen se hele sitt tjenestetilbud i sammenheng, på tvers av organisasjonsstrukturer. Som nevnt tidligere, er tverrfaglig samarbeid erfaringsmessig krevende, og jo lenger fra hverandre de samarbeidende enhetene er i strukturen, jo mer utfordrende er det. Flere leverandører inn i kommunen, gjennom konkurranseutsetting, vil komplisere bildet ytterligere. Det er også viktig å hensynta samarbeid med andre offentlige virksomheter, som spesialisthelsetjenesten, apotek, tannhelse og fastlegene.

Enhet Hjemmetjenester har sentrale funksjoner som jobber på tvers av sonene (kreft- og demenskoordinator, hverdagsrehabiliteringsteam og fagsykepleiere), i tillegg til korttidsavdelingen som brukes for å redusere liggedøgn på sykehus, samt avlaste hjemmetjenesten ved behov. For å sikre riktig bruk av tjenester til rett bruker, må man prioritere ressurser på å bygge opp et samarbeidsnettverk på tvers av tjenestene, som også inkluderer alle leverandører av hjemmetjenester ved en eventuell konkurranseutsetting. I dette bildet er det også viktig å ivareta teknologisk samhandling. Ulike leverandører som leverer tjenester til samme bruker bør samhandle i samme journal- og avvikssystemer. Det er også en stor fordel om man er på de samme dialogplattformene, f.eks. Microsoft 365.

Tidlig innsats og forebygging har som forutsetning at kommunen kjenner sine innbyggere og brukere. For å fange opp et fremtidig økt omsorgs- og pleiebehov, må man derfor observere utviklingen til brukerne. Dersom det er flere leverandører av hjemmebaserte tjenester, er det en forutsetning med god dialog på tvers for å lykkes med å fange opp endringer i helsetilstand, slik at riktige tiltak blir satt inn til rett tid. Denne utfordringen vil oppstå uavhengig av om man konkurranseutsetter noen eller alle sonene, eller innfører fritt brukervalg.

En annen ulempe med fritt brukervalg spesielt, både for kommunen og evt eksterne leverandører, er at det kan være vanskelig å dimensjonere tjenestene. Dette kan motvirkes ved å ha en fast nøkkel for å fordele nye brukere.



## Oppsummering av utredning hjemmetjenester

Horten kommune har mulighet til å konkurranseutsette eller innføre fritt brukervalg på hele eller deler av sine hjemmebaserte tjenester. Det er ingen juridiske hindringer tilstede, og det er markedsaktører som ønsker å utvide i Norge som driver hjemmebaserte tjenester på Østlandet i dag.

Horten kommune driver hjemmebaserte tjenester relativt effektivt, og de får gode resultater på brukerundersøkelser. Potensialet for økonomisk gevinst ved konkurranseutsetting vurderes av den grunn til å være marginal.

Utfordringen ved å konkurranseutsette en til to soner av hjemmesykepleie, er faren for at en leverandør får et for svakt grunnlag for å drifte. Denne situasjonen kan også oppstå om man innfører fritt brukervalg, men ikke bruker ressurser på å informere brukere og pårørende om valgmuligheten.

Med den demografiske utviklingen som Horten og alle andre kommuner i landet nå møter, vil pleie- og omsorgstjenester kreve større og større andel av kommunens budsjett. Dette krever økt fokus på effektivitet, gjennom nye og smartere måter å jobbe på. Dersom kommunen skal lykkes med at flere eldre bor hjemme lenger, må tjenestene utvikles på tvers, slik at lavterskel og vedtaksbaserte tjenester sees i sammenheng. Selv om behovet for å bygge samarbeidsarenaer gjelder alle tjenestekområder, vil det bli ekstra viktig innen pleie og omsorg.

Ved konkurranseutsetting må man bygge samarbeidsarenaer for kommunen og de aktuelle leverandørene for å sikre god oppfølging av brukere og gode overganger mellom ulike nivå i kommunens omsorgstrapp, uavhengig av hvem som leverer hvilke tjenester. Kunnskap om innbyggerne og deres helsetilstand må derfor være lett tilgjengelig, uavhengig av leverandør av tjenestene.

Hvis man ønsker å gå videre med å konkurranseutsette hjemmetjenester, synes det å legge til rette for fritt brukervalg (og la dette gjelde uavhengig av sone) å være det som samlet sett kommer gunstigst ut. Hvis man ønsker å gå videre med ev. fritt brukervalg bør man begrense hvor mange leverandører man tar inn, slik at kritisk masse er stor nok til å gi lønnsomhet for leverandørene.

Hjemmebaserte tjenester er nøkkelen til å lykkes med tidlig innsats og forebyggende arbeid, men da må kommunen ha oversikt over sine innbyggere og følge utviklingen i brukernes helsetilstand tett. Dersom kommunen velger å konkurranseutsette hjemmebaserte tjenester, kan det oppstå en større avstand mellom brukerne og kommunen, som igjen kan utgjøre en risiko for godt forebyggende arbeid. I lys av dette og argumentene over anbefaler vi ikke å konkurranseutsette hjemmebaserte tjenester.

I tillegg til forhold gjennomgått i dette kapitlet, beskriver kapittel 2 ovenfor flere generiske konsekvenser av konkurranseutsetting som er relevant også for hjemmebaserte tjenester.

Kapittel 7

## Konkurransesutsette ett eller flere sykehjem



# Mandat og gjennomføring

Mandat for utredningen | Gjennomføring, data og dokumentasjon



## Mandat for utredningen

“Administrasjonen bes utrede konsekvensene av å konkurranseutsette ett eller flere sykehjem i Horten, hvor kvalitet skal veie tyngst i en anbudsprosess. I arbeidet skal det innhentes kunnskap fra kommuner hvor slik konkurranseutsetting har vært gjennomført over en lengre periode.”

## Gjennomføring, data og dokumentasjon

Vi har gjennomgått dokumentasjon om kommunens sykehjem på økonomi, årsverk, ansatte og brukertilfredshet. Dokumentasjon er hentet fra kommunens egne databaser, samt offentlig tilgjengelig statistikk som KOSTRA.

Vi har gjennomført samtaler med ressurspersoner i Horten kommune for å bli kjent med hvordan sykehjemmene i Horten drives i dag, ressursbruk og oppbygging, samt hvilke tjenester som leveres på sykehjemmene.

Vi har intervjuet kontaktpersoner for oppfølging av private sykehjem i kommunene Tønsberg, Sandefjord og Larvik. I tillegg har vi intervjuet daglig leder på Sjømannshjemmet i Stavern, administrerende direktør for Diakonissehuset Lovisenberg (som driver de to private sykehjemmene i Tønsberg), direktør for Norlandia og direktør og andre medarbeidere for Helse og velferd i Geneo, NHO.



# Situasjonsbeskrivelse

Struktur og oppbygging av tjenesten | Organisasjon, ansatte, sykefravær og turnover | Økonomi, regnskap, KOSTRA og sammenligning med andre | Bruk av eksterne i dag



## Struktur og oppbygging av tjenesten

Sykehjem er det øverste omsorgsnivået i omsorgstrappen i kommunen. Sykehjemmene har døgndrift og er vedtaksbasert. Horten kommune har tre sykehjem; Borre, Indre Havn og Åsgårdstrand sykehjem. De tre sykehjemmene, samt sentralkjøkken og sentralvaskeri, er organisatorisk underlagt samme enhetsleder. Alle sykehjemmene tar imot pasienter med somatikk og demens. Indre Havn har i tillegg en skjermet avdeling. Under Borre sykehjem er det organisert fire dagsentre for demens.

Sykehjemmene Borre og Åsgårdstrand har ledige sengeposter som følge av politiske vedtak om å endre sykehjemskapasiteten i kommunen. Per juni 2023 er 24 rom stengt, og ni rom er ledige. Full kapasitet er 156 rom, mens det er 123 rom som er i bruk. Det planlegges å stenge ytterligere åtte rom i løpet av høsten. Horten praktiserer bare enerom, slik at ett rom tilsvarer én plass/seng.

Sentralkjøkken og sentralvaskeri er samlokalisert med en felles driftsleder og dekker behovet hos alle sykehjemmene. Vaskeriet håndterer tøyvask fra sykehjem, dagsentre, skoler og andre formålsbygg som har behov. Tjenesten gjelder vask, tørk, bretteing og rulling av alle tekstiler. I tillegg vaskes arbeidstøy fra flere tjenester i kommunen og privat tøy fra beboere på institusjon. Enhetens sjåførtjeneste transporterer både mat og tekstiler. Det samme gjelder servicemedarbeiderne som er lokalisert på sykehjemmene. De tar imot mat fra sentralkjøkkenet, og de samler inn tekstiler som skal til vask og legger på lager rent tøy som kommer inn.

## Organisasjon, ansatte, sykefravær og turnover

Enhet sykehjem, med tre sykehjem, dagsentre og sentralkjøkken/sentralvaskeri har 287 ansatte fordelt på noe over 222 årsverk. Gjennomsnittlig stillingsstørrelse er 77,4 %, inkludert dagsentrene, sentralkjøkken og vaskeri. Tabell 10 viser tall for sykehjemmene.

**Tabell 10:** Antall ansatte, årsverk og sykefravær per juni 2023, samt turnover for 2022 for sykehjemmene i Horten kommune.

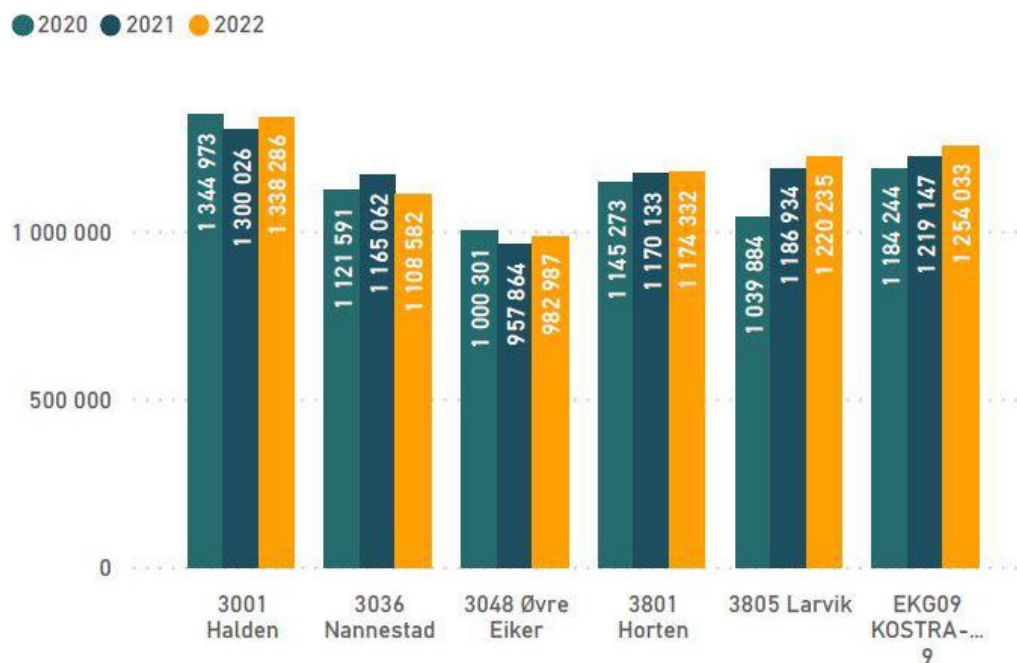
	Ansatte	Årsverk	Sykefravær inkl. kortid	Turnover
Totalt sykehjem	259	198,47	13,4	21,5
Borre	91	64,49	10,3	
Åsgårdsstrand	70	62,3	16,4	
Indre havn	98	71,68	13,4	

Kilde: Horten kommune

Totalt sykefravær for 1. kvartal 2023 har et gjennomsnitt på 13,3 % for sykehjemmene i Horten (tabell 2).

Statistikk om kommuneansatte for 2022 (16) viser at på landsbasis var sykefravær for "Helsetjenester" på 8,1 % i 2022, hvor tilsvarende tall for Horten kommune var 8,6 %. For 2022 ligger NHO Bedrift, Helse- og sosialtjenester, på 7,8 % (17). Turnover på sykehjemmene økte kraftig fra rundt 6 % i 2021 til 21,5 % i 2022. Tallene antas å være påvirket av forhold under og like etter Corona-pandemien.

Kommunen har en oppdatert økonomianalyse for 2022 gjennomført av Agenda Kaupang våren 2023. Vi skal ikke gjengi funn og analyser vedrørende kostnader og demografiutvikling fra denne. Sammenlignet med de utvalgte kommunene fra denne analysen (KG 09 Nannestad, Øvre Eiker, Larvik og Halden) ligger kommunen nest lavest. Kun Nannestad har lavere driftsutgifter til pleie og omsorg. Hvis man isolerer det til KOSTRA-funksjon 253 Helse- og omsorgstjenester i institusjon, er det fortsatt Nannestad, i tillegg til Øvre Eiker, som har noe lavere kostnader enn Horten. Se figur 11 under.



**Figur 11:** Netto driftsutgifter per sykehjemsplass (funksjon 253) - totalt inkl AGA. Fig 10.9 s 62.

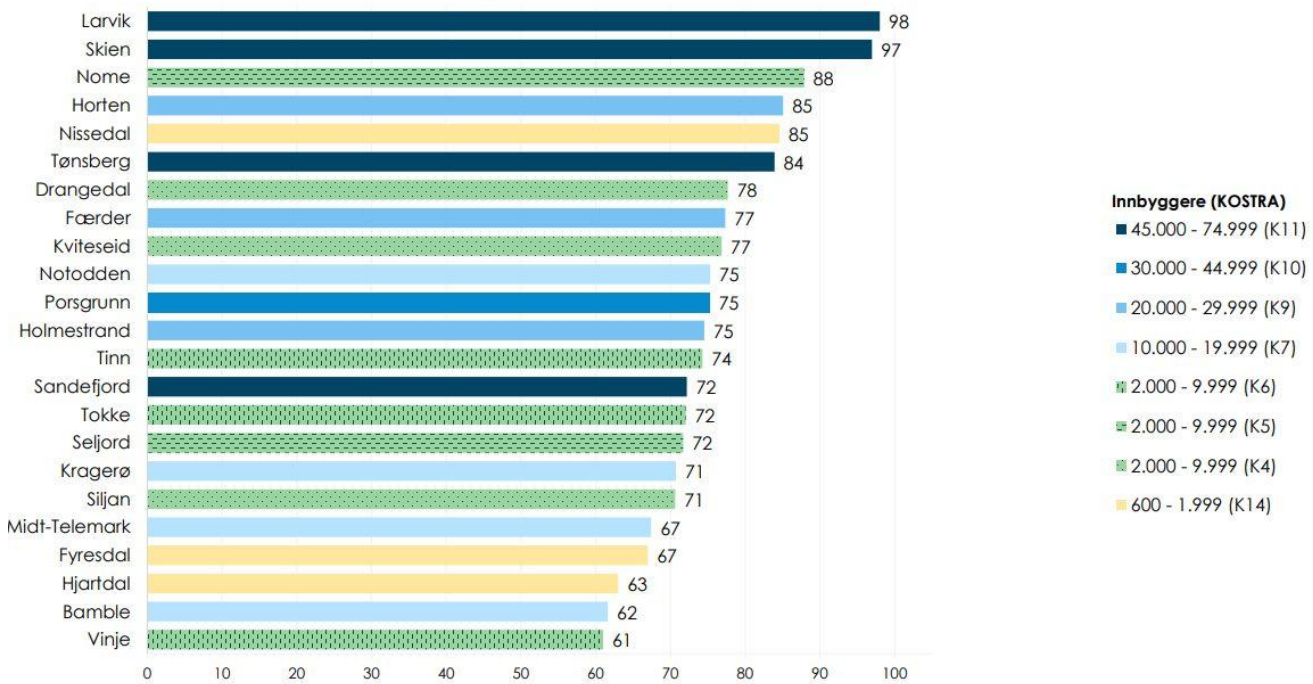
Kilde: Økonomianalyse 2022 Horten kommune. Agenda Kaupang (2023).

Kommunen har et beregnet utgiftsbehov som er 8 % over landsgjennomsnittet, når den demografiske fordelingen i kommunene legges til grunn. Årsaken til at Horten ligger over landsgjennomsnittet er at kommunen har relativt flere eldre, flere ikke-gifte 67 år og over, høyere førdødlighet og flere med PU-diagnose. Kommunen har den laveste sykehjemsdekningen av disse kommunene, oppgitt til 132 plasser i 2022. Kostnader per plass i Horten er estimert til kr 1 174 332, se figur 11.

I budsjettet 2023 ble det vedtatt å legge ned to avdelinger ved Åsgårdstrand sykehjem. Dette vil si at 31 årsverk er i omstilling. Enheten sykehjem har per juni lagt ned tre poster (1,5 avdeling) så langt, og det gjenstår tre årsverk.

I en rapport fra NyAnalyse for NHO (13), skårer Horten kommune 85 av 100 mulige på effektivitet innen sykehjemsdrift og hjemmebasert omsorg. Som figur 12 nedenfor viser, gir dette gir en fjerdeplass på rangering i Vestfold og Telemark.

## DEA-effektivitet: Vestfold og Telemark



**Figur 12:** Horten kommune kommer på fjerdeplass på en effektivitetsmåling utført av Ny Analyse (2023)

Kilde: Kvalitet 23 Vestfold og Telemark (13)

### Kvalitet

I rapporten er det også gjort en tilsvarende vurdering på kvalitet. I denne rangeringen plasseres Horten på en fjerdeplass. Kommunebareometeret for 2023 (basert på foreløbige tall) indikerer at Horten ligger på 48. plass innenfor pleie og omsorg sammenlignet med alle kommunene i Norge. På fjorårets kåring ble kommunen plassert på 11. plass. Den endelige plasseringer for 2023 vil ikke bli publisert før i august.

### Bruk av eksterne i dag

I basisorganisasjonen til Horten kommune er det aller meste av tjenesteproduksjonen utført av egne ansatte. Eksempler på tjenester utført av andre enn kommunen er frisør, fotpleie og transport til og fra dagsentrene.





## Alternativer til dagens modell

I dette arbeidet er det identifisert tre alternative modeller for konkurranseutsetting av sykehjemsdriften:

### Alternativ 1: Konkurranseutsette all drift av ett eller flere sykehjem

I dette alternativet konkurranseutsetter kommunen minimum ett av kommunens sykehjem. Dette innebærer at leverandøren som vinner anbudet overtar driften av sykehjemmet i eksisterende lokasjon for kontraktsperioden. Konkurranseutsettingen omfatter hele verdikjeden innenfor sykehjemmet, det vil si administrasjon, helsefaglige tjenester og støttetjenester som kjøkken, renhold og vaskeritjenester. Konsekvensene vil være ulike dersom kommunen velger å konkurranseutsette flere enn ett sykehjem. Disse vurderes i neste kapittel.

### Alternativ 2: Privatisere (selge) ett av kommunens sykehjem

I dette alternativet selger kommunen ett av dagens sykehjem. Bygningen og plassene som dette sykehjemmet representerer må kjøpes av en leverandør. Leverandøren kan så selge sykehjemsplasser tilbake til kommunen, men leverandøren står også fritt til å selge sykehjemstjenester til andre kommuner.

### Alternativ 3: Konkurranseutsette utvalgte deler av driften ved alle kommunens sykehjem.

I dette alternativet konkurranseutsettes utvalgte deler av driften. Eksempler på dette kan være tjenester som vask, kjøkken og renhold eller helsefaglige tjenester som fysioterapi og ergoterapi.

## Rammebetingelser

Det er ingen formelle eller juridiske hindringer for å konkurranseutsette drift av sykehjem. Dette gjelder også dersom kommunen ønsker å privatisere tjenestene ved at kommunen kjøper sykehjemstjenesten fra private leverandører. Det er også mulig å isolere tjenesten som konkurranseutsettes, siden det er begrenset hvor mange årsverk som jobber på tvers av sykehjemmene, eller på tvers av sykehjem og andre tjenester i kommunen. Konsekvensene det vil ha vurderes nedenfor.

Utredningen har avdekket at det finnes både lokale og nasjonale leverandører som vil kunne delta i en konkurranse om å drifte sykehjem. Dette er leverandører som blant annet andre kommuner i Vestfold og Telemark benytter. Leverandørene er en kombinasjon av ideelle og kommersielle virksomheter.

En mulighet er som sagt å konkurranseutsette deler av tjenestene eller driften som er underlagt sykehjemmene. Eksempler på dette kan være tjenester som vask, kjøkken og renhold eller helsefaglige tjenester som fysioterapi og ergoterapi. En kartlegging gjennomført i forbindelse med denne utredningen viser at det eksisterer et leverandørmarked lokalt som kan tilby både vaskeri og kjøkkentjenester. Det samme gjelder innenfor fysioterapi og ergoterapi.

Felles for både konkurranseutsetting av sykehjemsdrift og konkurranseutsetting av deler av driften, er at kommunen bør gjennomføre en markedsdialog for å skaffe innsikt om grunnlaget for konkurransen av tjenestene. Dette vil styrke kunnskapen om leverandørmarkedet og bidra til å gjøre kontraktstrategien robust.

Kap. 2 behandler generelle konsekvenser av konkurranseutsetting, mens nedenfor behandles konsekvenser knyttet spesielt opp mot tema sykehjem.



## Økonomi

Horten kommune har relativt lave kostnader knyttet til sykehjemsdrift (se situasjonsbeskrivelse) sammenlignet med blant annet KOSTRA-gruppa og andre sammenlignbare kommuner. Tilsammen brukes rundt 146 mill. kr. til enhet sykehjem i 2023. Samlet er det budsjettetert med ca 195 mill. kr. på funksjon 253. Dette inkluderer budsjettendringer per 30.06.23 Forskjellen knytter seg til øvrige institusjonstjenester som ikke gis av sykehjemmene (barnehabilitering, noe BPA og dagaktivitetssentrene).

Historisk har potensialet for reduserte kostnader ved å konkurranseutsette sykehjem vært store. Det er vanskelig å finne nye tall, men en undersøkelse fra Oslo (18) viste at forskjellene mellom en kommunal og en privat sykehjemsplass sank fra 125 500 kr. i 2013 til 49 500 kr. i 2015. Samtaler med andre kommuner i forbindelse med denne utredningen, viser at det ikke nødvendigvis er økonomisk gevinst å hente ved å konkurranseutsette tjenestene, eller kjøpe plasser av private sykehjem. Noen kommuner opplever at de private sykehjemsplassene er lavere priset enn kommunens egne plasser. Andre kommuner opplever at prisene er høyere eller tilnærmet like egne kostnader. Enkelte kommuner hevder å ha redusert kostnadene betydelig, men disse hadde et høyere utgiftsnivå enn det Horten kommune har i dag.

Fordelen ved å privatisere ett av sykehjemmene (selge det) og deretter kjøpe plasser tilbake, er at kommunen kan forhandle på pris og kvalitet og få redusert sine kostnader. Per 2023 har kommunen overkapasitet på sykehjemsplasser, hvilket er kostbart. Muligheten for å kjøpe plasser for å dekke behov i kortere perioder, vil frigjøre bundne midler i egne plasser.

Ulempen med å gjøres seg avhengig av private leverandører av enkeltplasser, er at andre kommuner også kan forhandle om plasser med et privatisert sykehjem, slik at behovet ikke nødvendigvis kan dekkes når det oppstår. En mulighet er å kjøpe forhåndsplasser, for eksempel for seks måneder av gangen. Dette vil sikre kommunen plasser hos den private leverandøren i en periode. Ulempen er at man risikerer å overestimere behovet, med den konsekvens at man sitter på ubenyttede plasser. Alternativet vil i tillegg kreve ressurser på oppfølging og tilsyn av tjenestene som kommunen kjøper.

Av andre tjenester som leveres til sykehjem er kjøkken, vaskeri og renhold, og eventuelt helsefaglige tjenester som fysioterapi og ergoterapi. Renhold beskrives i kapittel 4 i utredningen. Kommunen kan velge å konkurranseutsette nevnte tjenester som leveres ved sykehjemmene.

I dette alternativet setter man ut deler av tjenestene som ikke inngår i sykehjemmenes kjernedrift. Dette er en strategi som ofte benyttes i privat sektor. Utredninger viser at det eksisterer et potensial for kostnadsreduksjoner. Rambøll beregnet at konkurranseutsetting i kommunal sektor kan i gjennomsnitt gi rundt 4% innsparingspotensial (15). Dette skyldes delvis at enkelte leverandører har stordriftsfordeler, eller at de har en annen kompetanse som muliggjør en mer effektiv drift. Om, og hvilken, innsparing som oppnås vil variere veldig fra kommune til kommune.

Sentralkjøkken og -vaskeri er i dag en integrert del av dagens tjenester, både innen helse og beredskap. Dette taler for at mulighet for kostnadsreduksjon er begrenset. Dagens sentralkjøkken/vaskeri har moderne produksjons- og styringssystemer tilpasset dagens drift, og personalet praktiserer oppgaveforskyvning ved behov. Leveringshyppighet av tøy er bestemt av lagerkapasitet på vaskeri og sykehjem. Sistnevnte kan ikke økes uten en større investering.

Kvalitet på sykehjemstjenesten måles etter nasjonale kvalitetsindikatorer, i tillegg til oppfølging av formalkompetanse og kapasitet i bemanningen. Vertskommunene oppgir at det er god sammenheng mellom opplevd og målt kvalitet og den kompetanse og bemanningskapasitet den private tilbyderen besitter. Der det er gjennomført brukerundersøkelser, er det ingen stor forskjell i kvalitet mellom privat og kommunal drift.

Det er verdt å bemerke at den opplevde kvaliteten for beboere og pårørende påvirkes av bygningsmessig standard. Gamle og mørke bygg er mindre hyggelige å bo og jobbe i, og dette påvirker både rekruttering av fagfolk og tilbakemeldinger fra pårørende.

En ny brukerundersøkelse Horten kommune selv har gjennomført (2023), som retter seg direkte mot beboerne på sykehjem i Horten, viser en tilfredshet med tjenesten som er høy og lik gjennomsnitt for landet. Tilsvarende undersøkelse til pårørende viser i stor grad lavere tilfredshet enn gjennomsnitt for landet, foruten et par temaer som viser lik tilfredshet som gjennomsnitt for landet. De temaene som får lavest skår på tilfredshet, er muligheten til å komme ut i frisk luft, deltakelse i aktivitet, kultur og underholdningstilbud, deltakelse på utarbeidelse av individuelle planer, samt kjennskap til tjenestene og klagemulighet. Temaer hvor Horten kommune skårer høyt er at beboerne trives med de ansatte, baderommene er godt tilpasset og beboerne behandles med respekt. Maten på sykehjem får en skår på 4,6 av 6 mulige.

Mandatet for utredningen sier at kvalitet skal veie tyngst ved en konkurranseutsetting. Kontraktstrategien må derfor ivareta kvalitetsperspektivet på en tilfredsstillende måte. I tillegg er vår erfaring at de ideelle og kommersielle aktørene også ønsker at kvalitet skal vektas høyest i konkurransen. Dette vil sette brukeren i sentrum på best mulig måte.

En undersøkelse fra Oslos sykehjem for 2018 viser ingen signifikante forskjeller på objektive kvalitetsindikatorer mellom kommunale, private og ideelle sykehjem (19), mens den opplevde kvaliteten for de pårørende var høyest hos de ideelle aktørene, de private skåret nest best, mens kommunale sykehjem fikk lavest skår. Andre undersøkelser støtter at kvalitet er uendret eller bedre ved konkurranseutsetting (20). Brukerundersøkelser er en krevende måte å måle kvalitet på, siden brukere og pårørende ikke alltid har grunnlag for å vurdere faglig kvalitet. Objektive kvalitetsmålinger bør derfor alltid supplere brukerundersøkelser.

Fagsykepleierne på sykehjemmene i Horten deltar i fagnettverk på tvers av lokasjonene. Dette gir mulighet til å bygge opp spisskompetanse hos enkeltpersoner som deles på tvers av sykehjemmene. Ved en konkurranseutsetting av ett eller flere sykehjem må det kontraktfestes hvordan dette ivaretas videre. I Oslo har felles fagnettverk på tvers av leverandørene vært en viktig del av kompetanseøkningen for alle.

En styrke med konkurranseutsetting er at kontraktperioden er tidsbegrenset. Dette setter kommunen i posisjon til å gjennomføre nye konkurranser dersom det viser seg nødvendig å justere kontraktstrategien for å endre vektlegging av kvalitet.

Dersom man selger et sykehjem og kjøper de plassene man har behov for, er både fordelene og ulempene at kommunen får den kvaliteten som tilbys, innenfor lov og forskrift. Dersom kvaliteten ansees som for lav, kan kommunen si opp sine avtaler. Imidlertid kan kommunen oppleve at dette er vanskelig, siden det ikke bare er å si opp avtalen for pasienter som har et sammensatt behandlingsbehov. Det kan også være vanskelig å finne erstatningsplasser. Dette viser at det er viktig for kommunen å ha løpende dialog med leverandøren slik at kvaliteten er i henhold til krav kommunen stiller.

Ulempene ved å konkurranseutsette kun kjøkken- og vaskeritjenester ved ett eller flere sykehjem, er at omfanget av tilbudet kan bli for lite til at det anses som økonomisk lønnsomt for en leverandør å delta i konkurransen. Dette kan bety at man ikke får en sunn og god konkurranse ved en ev. utlysning.

## Beredskap

God beredskap krever tydelige retningslinjer for kriseledelse, myndighetsstruktur og varslingsrutiner. Uavhengig av om det er ett eller flere sykehjem som konkurranseutsettes, eller enkelttjenester, må beredskap organiseres på tvers for å sikre at ikke beredskapskapasiteten svekkes.

Sentralkjøkken/sentralvaskeri er en del av Horten kommunes beredskapsplan ved kriser. Det er opprettet egen kontainer med mat for 14 dager som rulleres med dagens produksjon. Det vil si at det finnes mat for fire uker til innbyggere som benytter seg av tjenesten ved krise. Det er også utarbeidet en plan for ivaretagelse av 1 000 personer i Hortenshallen i en katastrofe. Her skal kjøkkenet bistå med mat og drikke, mens vaskeriet skal stå for håndklær, sengetøy osv.

Dersom Horten kommune setter ut ett eller flere sykehjem til private tilbydere, vil det være viktig å inkludere disse i varslingslistene og sikre enhetlige metoder for varsling på tvers av organisasjoneneheter og teknologiske løsninger. Dersom man selger et sykehjem, vil ansvar for beredskap ligge til det private sykehjemmet, og slik sett vil beredskap være ivaretatt av valgt leverandør

## Fleksibilitet

I Horten kommune er det flere eksempler på at kompetanse og kapasitet flyttes dit det er behov og at man deler kompetanse. Dersom et sykehjem i dag mangler kompetanse, eller det er skjevhet i bemanning, kan kommunen velge å flytte ansatte. Sentralkjøkken/sentralvaskeri er en integrert enhet, hvor sjåførere og servicemedarbeidere jobber med begge oppgavetyper.

Oppgaveforskyvning og fleksibel bruk av ansatte på tvers av private og kommunale tilbydere, vil nok i mindre grad la seg gjøre, og det kan være en ulempe ved delvis konkurranseutsetting. Dersom alle sykehjemmene drives av eksterne, og av samme aktør, vil samme fleksibilitet kunne opprettholdes.

Fordelen ved å kjøpe plasser når behovet topper seg, i stedet for å binde opp ressurser i plasser som ikke alltid er besatt, er mulighet for å bruke egne ressurser der de trengs mest. Dette kan øke fleksibiliteten i organisasjonen. Ulempen er om det ikke er kapasitet ledig å kjøpe. Da kan man for eksempel bli nødt til bruke egne korttids plasser, noe som reduserer organisasjonens fleksibilitet og binder opp ressurser på en suboptimal måte.

Når det kommer til alternativet med å konkurranseutsette enkelttjenester som leveres til sykehjem, så vil dette redusere kommunens fleksibilitet. For kommunen er det en fordel å kunne ha en samlet tjeneste for kjøkken og vaskeri som leverer tjenester til store deler av kommunen, i tillegg til at de har en sentral beredskapsrolle.

## Organisasjon

De kommunene vi har hatt samtaler med peker på viktigheten av felles fagsystemer for å sikre god ivaretagelse av dokumentasjon, faglig kvalitet, personvern og informasjonsflyt, både ved oppfølging av pasienter og registrering av avvik. I tillegg anbefales det å sette av dedikerte ressurser som følger opp den eksterne leverandøren.

Alternativet med å privatisere (selge) et sykehjem, påvirker i liten grad resten av kommuneorganisasjonen, såfremt innkjøp av plasser utgjør en relativt liten del av det totale antallet sykehjemsplasser. Dersom innkjøpte plasser utgjør en større del av totalen, vil man anta at man må gjøre avtaler med flere private sykehjem. Ulempen for organisasjonen vil være at mer ressurser må settes inn på forhandling og kjøp av plasser på ulike sykehjem, samt at oppfølging og tilsyn må skje flere steder. Dersom man mister plasser og kapasiteten er fylt i nærområdet, må kommunen raskt opprette nye, egne sykehjemssenger eller man må kjøpe plasser som ligger utenfor nærområdet.



## Oppsummering av utredning sykehjem

Horten kommune har mulighet til å konkurranseutsette ett eller flere sykehjem. Det er ingen juridiske hindringer for dette alternativet, og det er markedsaktører som ønsker å utvide i Norge, som driver kommunale sykehjem i dag.

Horten kommune driver sine sykehjem relativt effektivt, men det er overkapasitet pt. Dette, i tillegg til de erfaringer vi har hentet inn om økonomisk gevinst av konkurranseutsatte sykehjem, taler for at en endret disponering av plasser kan gi større besparelse enn å konkurranseutsette hele sykehjem. Behovet for sykehjems plasser vil øke igjen over tid, så det er viktig at Horten har en langtidsplan for behovet for heldøgns omsorg og sykehjems plasser.

Alternativet kan være å privatisere (selge) ett sykehjem, i stedet for å legge det ned. Dersom en privat helseaktør vil kjøpe for å drive, vil Horten ha mulighet for å kjøpe ekstraplasser ved behov i eget nærområde, men som tidligere nevnt er det ingen garanti for at det alltid er plasser tilgjengelig når Horten kommune har behov for det.

Brukerundersøkelser viser at den opplevde kvaliteten er tilfredsstillende for brukerne, men pårørende er mindre fornøyde. Basert på erfaringer fra andre kommuner vil konkurranseutsetting av ett sykehjem kunne bidra til utvikling for alle gjennom gjensidig samarbeid og læring mellom kommunen og en ekstern leverandør. Det politiske vedtaket understreker at kvalitet skal veie tyngst i en evt utlysning, og hvordan samarbeid skal skje må derfor spesifiseres.

Pleie- og omsorgssektoren er kommet godt i gang med digitalisering og velferdsteknologi. Digitalisering krever ikke bare relasjonell koordinering, men også teknologisk koordinering. Uansett om det er hjemmebaserte tjenester eller institusjon, så viser all erfaring at teknologiske verktøy må snakke sammen for å sikre effektive arbeidsmetoder, samt ivaretagelse av personvern og informasjonssikkerhet. Innenfor helse er dette spesielt viktig. Dette går på tvers av hjemmebaserte tjenester og institusjon, fordi de deler brukere, og samme brukere mottar tjenester fra flere ulike enheter.

For å lykkes med en eventuell konkurranseutsetting av helsetjenester, og samtidig lykkes med å bygge sømløse omsorgstrapper som ivaretar brukeren på best mulig måte, er det derfor viktig å bygge både faglige samarbeid og samtidig kreve og legge til rette for at man er på de samme teknologiske plattformene.

Konkurranseutsetting av sykehjem kan skape utfordringer for andre tjenester som leveres ved sykehjemmet, samt fagnettverk og samarbeid mellom sykehjem og med andre helsetjenester som retter seg mot de samme brukerne. Dette er risiko som må utredes før en evt anskaffelse, og som gjør at potensialet for gevinst ved å konkurranseutsette et sykehjem kan være lavere enn risikoen for redusert kvalitet i tjenestene totalt. Kommunen drifter effektivt i dag, noe som også trekker ned potensialet for økonomisk gevinst.

Det kunne vært en mulighet å konkurranseutsette kjøkken og vaskeridelen, men det vil være forhold knyttet til beredskap som da må tas inn i et konkurransegrunnlag og sannsynligvis ville gjort selve innkjøpet dyrere.

I kap. 2 er det beskrevet andre viktige positive og negative konsekvenser av konkurranseutsetting som også er relevante for denne sektoren.

## Kapittel 8

# Bo på private sykehjem i omkringliggende kommuner



# Mandat, gjennomføring og situasjonsbeskrivelse

Mandat for utredningen | Gjennomføring, data og dokumentasjon | Situasjonsbeskrivelse



## Mandat for utredningen

“Administrasjonen bes utrede muligheten for at innbyggere med vedtak om sykehjemsplass kan få muligheten til å velge å bo på private sykehjem i omkringliggende kommuner.”

## Gjennomføring, data og dokumentasjon

Vi har gjennomført intervjuer med nøkkelpersoner i Horten kommune om administrering av sykehjemsplasser, samt intervjuet flere av de private sykehjemmene i noen av nabokommunene, i tillegg til NHO Geneo. Det er gjennomført dokumentsøk på mulighetsrommet for private sykehjemsplasser for hele landet, med spesielt fokus på kommuner på Østlandet.

## Situasjonsbeskrivelse

Det er i dag flere private leverandører av sykehjemsplasser i Vestfold og Telemark, Det norske sjømannshjemmet i Stavern (DNS), Adventisthjemmet i Sandefjord, Mosserødhjemmet, og Lovisenberg Omsorg sine to lokasjoner i Tønsberg, Maribu og Marie Treschow. Alle de private sykehjemsleverandørene omtaler seg som ideelle tilbydere av sykehjemsplasser, da de i sitt formål ikke skal ta ut økonomisk utbytte. Alle har avtale med sine vertskommuner om tildelingsrett, altså at kommunene har full råderett over alle eller nesten alle plassene.

Tønsberg kommune har tildelingsrett på alle plassene på Maribu og Marie Treschow fram til avtalen utløper i 2028. Det er for tiden ikke ledig kapasitet for Horten kommune til å kjøpe plasser der for sine brukere som har vedtak om sykehjemsplass.

Sjømannshjemmet i Stavern (DNS) har en avtale med Larvik kommune med en gjensidig oppsigelse på to år. Mosserødhjemmet har en avtale som går til 2025 med Sandefjord kommune. Begge disse institusjonene planlegger for et langvarig samarbeid med sine vertskommuner, men det er ingen juridiske hindringer for at de kan inngå avtaler med andre kommuner i tillegg. Begge “holder av” plasser til personer som søker, som faller inn under de målgruppene som de to sykehjemmene i sin tid ble stiftet for.

I tillegg har Villa Skår lokasjoner i Lier og i Øvre Eiker. Villa Skår tilbyr personer å søke plass direkte hos dem, i tillegg til at kommuner kan kjøpe plasser til sine innbyggere som har vedtak på sykehjemsplass. Vi vurderer likevel disse lokasjonene til å være utenfor definisjonen “omkringliggende”. Mer om dette nedenfor.

Nedenfor følger en oversikt over de kommuner hvor det er registrert private sykehjem per 2022. Her har vi inkludert kommuner som vi i det videre ikke har omtalt som “omkringliggende”.

**Tabell 11:** Fordeling av private sykehjemsplasser i utvalgte kommuner i regionen

Kommune	Antall plasser i private sykehjem	Kommune	Antall plasser i private sykehjem
Larvik	20	Øvre Eiker	17
Drammen	3	Lier	35
Bærum	58	Tønsberg	84
Asker	120	Sandefjord	56

Kilde: SSB, tabell 11875, år 2022

# Alternativer

Alternativer til dagens modell | Rammebetingelser



## Alternativer til dagens modell

I utgangspunktet er det tilgjengelig private sykehjemsplasser i omkringliggende kommuner som kan være aktuelle for kjøp. Per i dag er det få som er ledige, men dette kan selvsagt endre seg.

### **Alternativ 1: Kommunen åpner opp / endrer praksis og gir innbyggere med vedtak om plass muligheten til å velge å bo på privat sykehjem i en omkringliggende kommune**

I dette alternativet oppretter kommunen dialog med de aktuelle private sykehjemmene for mulig avtale om kjøp av enkeltplasser eller alternativt mer omfattende samarbeids/kjøpsavtaler. I tillegg må man ha rutiner for oppfølging når henvendelsene kommer og vurdere behov for å informere om saksbehandlingen knyttet til en slik endret praksis.

## Rammebetingelser

Det er i utgangspunktet ingen hindringer eller juridiske bindinger knyttet til kjøp av plasser i andre omkringliggende kommuner. utfordringene ser ut til å være markedet og om det er plasser ledig når behovet eller ønsket oppstår. I dette alternativet tar vi utgangspunktet i at behovet har oppstått som følge av at brukeren ønsker det, og ikke av kapasitetshensyn (manglende sykehjemsplasser) i Horten kommune. Rent økonomisk kan det være en stor forskjell. Ved ledig kapasitet i egen kommune er grensekostnaden for en ny innleggelse lavere, enn hvis en ny bruker utløser behov for å utvide eksisterende kapasitet.

Gjennomgangen ovenfor viser at det er et visst marked, men at det kan ligge bindinger til de plassene som må avklares før man eventuelt etablerer et slikt supplerende tilbud.

Begrepet og avgrensningen "omkringliggende kommuner" må avklares for å kunne håndtere fremtidige kostnader, forutsigbarhet og forventninger fra brukerne. I det videre har vi forutsatt at det er snakk om private sykehjemsplasser i Vestfoldkommunene, Drammen og Moss.



# Konsekvenser

Økonomi | Kvalitet | Fleksibilitet | Beredskap | Organisasjon



## Økonomi

Det vil være viktig for kommunen å etablere dialog med de aktuelle private sykehjemmene i de utvalgte omkringliggende kommunene. I utredningen knyttet til konkurranseutsetting av sykehjem, fremkommer det at en enkelt sykehjemsplass koster omlag 1,17 mill. kr. hvert år. Selv om man da velger å innfri ønsket til pasienten om å få plass på et privat sykehjem i en omkringliggende kommune, vil ikke disse kostnadene automatisk forsvinne ut av kommunens regnskap eller kunne flyttes til kjøp av plasser. Kommunen må da betale oppholdskostnadene for kjøpet. Slik vi forstår kommunen, har sykehjemmene i kommunen ledige sykehjemsplasser.

Det er verdt å merke seg at flere melder om få eller ingen ledige plasser. Det er grunn til å tro at kommunen bør ha forespørslser om et visst volum før kommunen er i en gunstig forhandlingssituasjon overfor de private sykehjemmene.

## Kvalitet

De private tilbyderne av sykehjem/sykehjemsplasser måles på kvalitetsparametre etter nasjonal standard. Det er i utgangspunktet vertskommunen som fører tilsyn, men dette kan naturlig nok utvides til også å gjelde andre "kjøpende" kommuner gjennom avtalene som utarbeides og inngås. Vi viser forøvrig til kvalitetsvurderingene under utredningen knyttet til sykehjem.

I tillegg til dette kommer "kvalitetsverdien" av at den enkelte bruker/pårørende faktisk har et valg som går utenfor det kommunen tilbyr i dag. I denne sammenheng vil oppfattelsen av kvalitet antagelig påvirkes av avstand til de ulike alternativene man kan velge i.

## Beredskap og fleksibilitet

Vi finner ingen konkrete effekter dette vil ha på kommunens egen beredskap eller evne og mulighet for å utøve fleksibilitet i egen organisasjon.

## Organisasjon

En utvidelse av tilbudet til kommunens brukere, medfører økt konkurranse for kommunen og økte valgmuligheter for brukeren. Dette kan igjen føre til at kommunen ser nye muligheter for hvordan tilbudet skal bli enda bedre og mer tilpasset den enkelte bruker. Samtidig kan tilbudet også være med på å "utarme" kommunens eget tjenestetilbud.



## Oppsummering av utredning bo på private sykehjem i omkringliggende kommuner

Det er i utgangspunktet få hindringer for at Horten kommune kan tilby pasienter eller brukere med vedtak om sykehjemsplass, plass på et privat sykehjem i en av nabokommunene. Utfordringene vil være tilbudet av plasser, slik våre undersøkelser indikerer. Videre vil det også kunne bli betydelig dyrere enn å benytte en av de kommunale plassene, såfremt kommunen har kapasitet.

Ønsker kommunen å åpne opp for å gi en slik valgmulighet til brukere med vedtak om sykehjemsplass, vil det være viktig å avklare følgende:

- Hvor langt geografisk strekker “omkringliggende” kommuner seg? Vi har her tatt utgangspunkt i nabokommuner + 1. I praksis betyr dette Vestfold, Moss og Drammen. En utvidelse av denne tolkningen utvider også “markedet” og antall potensielle plasser.
- Håndtering av den økte økonomiske risikoen. Desto flere private sykehjem man inkluderer i tilbudet, desto større usikkerhet med tanke på hva enhetsprisene og kommunens kostnader vil være. De sykehjemmene vi har vært i kontakt med har ikke hatt mulighet til å frigi priser, og dette vil også være et forhandlingsspørsmål. En sykehjemsplass i Horten kommune koster, i følge KOSTRA, rundt 1,17 mill. kr hvert år. Det er med andre ord snakk om betydelige kostnader.
- Retningslinjer for praktisering av valgmuligheten. Det må være en forutsigbarhet både for kommunen og for brukeren. Retningslinjene bør blant annet omhandle behandlingstid på en eventuell forespørsel/søknad, håndtering av egendekning av merkostnader, varighet og mulighet for å skifte tilbake til en av kommunens plasser.

Et alternativ som vi mener kommunen bør vurdere er at man kan åpne opp for å, sammen med brukeren/pårørende, vurdere de alternativene som finnes i hvert enkelt tilfelle. Så lenge Horten kommune har sykehjemskapasitet i egen kommune, anbefales det likevel ikke å helt fritt åpne for at brukere kan velge å bo på private sykehjem i omkringliggende kommuner.

## Kilder

1. KMDs organisasjonsdatabase, sluttrapport, 2021  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/dc7b75e7ad3b40e097d88b13fd330dcf/organisasjonsdatabasen-2020-sluttrapport.pdf>
2. Lovdata Statens personalhåndbok, 2023  
[https://lovdata.no/dokument/SPH/sph-2023/KAPITTEL\\_2-4-5#KAPITTEL\\_2-4-5](https://lovdata.no/dokument/SPH/sph-2023/KAPITTEL_2-4-5#KAPITTEL_2-4-5)
3. Konkurransetsetting av offentlige tjenester, sluttrapport, 2014  
[https://www.fo.no/getfile.php/1310818-1548841884/Dokumenter/FO%20mener/Prosjekt%20privatisering/2014\\_Konkurransetsetting%20av%20offentlige%20tjenester%20-%20Sluttrapport%20juni%202014.pdf](https://www.fo.no/getfile.php/1310818-1548841884/Dokumenter/FO%20mener/Prosjekt%20privatisering/2014_Konkurransetsetting%20av%20offentlige%20tjenester%20-%20Sluttrapport%20juni%202014.pdf)
4. Pensjonsleverandør for nye Kristiansand, politisk sak, 2018  
[https://politiskagenda.kristiansand.kommune.no/vis?Referat-%7CNye-KRS%7C-Fellesnemnda-\(S%C3%B8gne%2C-Songdalen-og-Kristiansand\)-d.27-10-2018-at-12.30&id=c1f6a994-fa8f-4aad-96a0-8500f672fa82&fritekst=pensjon](https://politiskagenda.kristiansand.kommune.no/vis?Referat-%7CNye-KRS%7C-Fellesnemnda-(S%C3%B8gne%2C-Songdalen-og-Kristiansand)-d.27-10-2018-at-12.30&id=c1f6a994-fa8f-4aad-96a0-8500f672fa82&fritekst=pensjon)
5. Pensjonsordningen; hovedordning for nye Moss kommune, politisk sak, 2018  
<https://innsyn.acosky.no/moss/hist/moss1519/wfdocument.ashx?journalpostid=2018061029&dokid=324003&version=5&variant=A&>
6. AON Pensjonsløsning for Nye Drammen kommune, notat, 2017  
<https://innsyn.drammen.kommune.no/motekalender/motedag/4004905181>
7. Tildeling - val av leverandør tenestepensjon, politisk sak 2018  
<https://innsyn.onacos.no/bjornafjorden/mote/wfdocument.ashx?journalpostid=2021072721&dokid=1614358&version=4&variant=A&>
8. Anbudsrapport offentlig tjenestepensjon, Austevoll kommune, 2023  
<https://innsyn.onacos.no/austevoll/wfdocument.ashx?journalpostid=2021058020&dokid=449864&version=1&variant=A&>
9. Konkurransetsetting tenestepensjon - vurdering, politisk sak, 2023  
<https://innsyn.ulstein.kommune.no/wfdocument.ashx?journalpostid=2020066809&dokid=388864&version=13&variant=A&>
10. Pensjonsveileder, 2023  
<https://pensjonskontoret.no/pensjonsveileder/pensjonsveileder-2023/>
11. Forstudie pensjon, Bjørnafjorden, Søderbergh og partners, 2021  
<https://innsyn.onacos.no/bjornafjorden/mote/wfdocument.ashx?journalpostid=2021045158&dokid=1558318&version=1&variant=A&>
12. Kommuneøkonomi og valg av pensjonsleverandør, Oslo Economics, 2020  
<https://osloeconomics.no/wp-content/uploads/2020/02/Rapport-2020-11-Kommuneøkonomi-og-valg-av-pensjonsleverandør-1.pdf>
13. Kvalitet 23 Vestfold og Telemark, 2023  
<https://www.nhosh.no/contentassets/630957de1f3640689554920bdc2a93ed/vestfold-og-telemark.pdf>
14. Økonomianalyse Horten kommune 2022, Agenda Kaupang, 2023
15. Kostnader, besparelser og effektivisering ved konkurranse, 2014  
<https://www.ks.no/contentassets/7b566e82f60f4a768f2123b0d66ba010/rapport-kostnader-besparelser-og-effektivisering-ved-konkurranse.pdf>
16. Statistikk om kommuneansatte, 2022  
<https://www.ks.no/nye-kartregioner/norge-i-tall/statistikk-om-kommuneansatte/>
17. Statistikk for sykefravær i NHO bedrifter, 2023  
[https://arbinn.nho.no/arbeidsrett/sykefravar\\_og\\_permisjoner/sykefravar-statistikk/artikler/sykefravar-i-nho-bedrifter/](https://arbinn.nho.no/arbeidsrett/sykefravar_og_permisjoner/sykefravar-statistikk/artikler/sykefravar-i-nho-bedrifter/)
18. Effekten av konkurranse, 2016  
[https://www.nhosh.no/contentassets/5bc625717b3f4ab6b1d687167d1dd615/nho\\_service\\_effekten-av-konkurranse\\_digital-versjon01.pdf](https://www.nhosh.no/contentassets/5bc625717b3f4ab6b1d687167d1dd615/nho_service_effekten-av-konkurranse_digital-versjon01.pdf)
19. Kvalitet ved sykehjem i Oslo 2016-2018  
<https://www.nhogeneo.no/contentassets/e2186bb5f34d48b2aab5dc603ef60fb3/rapport-kvalitet-ved-sykehjem-i-oslo-2016-2018.pdf>
20. Billig og bra med private, men, 2018  
<https://www.idunn.no/doi/10.18261/ISSN0809-750X-2018-04-02>

- Argumenter for og imot konkurranseutsetting  
<https://www.arbeidslivet.no/velferd/konkurranseutsetting/argumenter-for-og-imot-konkurranseutsetting#:~:text=Konkurranseutsetting%20begrunnes%20ofte%20med%20at.sin%20tur%20gir%20h%C3%B8yere%20%C3%B8nnsomhet.>
- E24 Mener Norge beskytter pensjonsgigant mot konkurranse, 2023  
[https://e24.no/naeringsliv/i/y6G39R/mener-norge-beskytter-pensjonsgigant-mot-konkurranse\)](https://e24.no/naeringsliv/i/y6G39R/mener-norge-beskytter-pensjonsgigant-mot-konkurranse)
- Kommunene kan spare store beløp på egen pensjonskasse, Gabler, 2021  
<https://gabler.no/nyheter/hva-er-best-pensjonskasse-eller-forsikret-losning/>
- Pensjonskasseforeningen, medlemmer, 2022  
<https://pensjonskasser.no/om-oss/medlemmer/>

Nedenfor følger tabell fra organisasjonsdatabasen til KMD, rapport fra 2021. Se kildeliste nr 2.

I KMDs organisasjonsdatabase (2) gjennomgår man blant annet bruken av anbudskonkurranser og konkurranseutsetting innenfor de ulike tjenesteområdene.

I denne rapporten oppgir 78% av de kommunene som svarte (263 stykk) at de har anbudskonkurranser innenfor ett eller flere tjenesteområder. Dette er for 2020, og dette er da en svak nedgang fra 2016, da det tilsvarende tallet var 81%.

Det er spesielt innenfor de tekniske tjenesteområdene, som drift og vedlikehold, boligbygging og revisjon det er hyppigst bruk av anbudskonkurranser. Konkurranseutsetting er betydelig mindre brukt innenfor de mer kjernetjenestepregede tjenesteområdene.

Tabell i: Andelen kommuner som benytter konkurranseutsetting.

	2004	2008	2012	2016	2020
Drift og vedlikehold av kommunale veier	<b>38%</b>	<b>38%</b>	<b>66%</b>	<b>62%</b>	<b>57,4%</b>
Boligbygging og boligutleie	15%	13%	<b>28%</b>	<b>39%</b>	<b>25,1%</b>
Revisjon	2%	18%	<b>20%</b>	19%	19,8%
Renovasjonstjenester	<b>32%</b>	<b>26%</b>	<b>41%</b>	<b>24%</b>	18,6%
Drift og vedlikehold av bygninger	14%	11%	19%	<b>20%</b>	17,9%
Drift og vedlikehold av anlegg	16%	11%	<b>20%</b>	<b>21%</b>	17,9%
Administrative tjenester	5%	3%	9%	7%	10,3%
Pleie og bistand i hjemmet	2%	3%	7%	10%	9,1%
Institusjonsbasert pleie og omsorg	5%	4%	7%	7%	8,0%
Vannforsyning	6%	3%	4%	2%	5,3%
Aktivitetstilbud for barn og unge	0%	0%	2%	2%	3,0%
Barnehager	2%	3%	7%	4%	2,7%
Kino og kulturhus	2%	3%	5%	3%	2,3%
Grunnskole/undervisning	0%	0%	0%	1%	1,1%
Bibliotek	0%	0%	0%	0%	0,4%
N = 100%	331	315	332-335	290-299	263

\*Andeler på 20 prosent eller mer er markert med fet skrift

Kilde: Fra KMDs organisasjonsdatabase - tabell 5.1

Som tabell 1 viser har det vært en flat utvikling fra 2016 til 2020. De tjenestene som er markert med svart er typiske tekniske orienterte tjenester, mens de blå der de som er mer velferdspreget og enkelte av disse igjen ligger nært kommunens kjerneproduksjon - grunnskole, pleie og bistand i hjemmet, og institusjonsbasert pleie og omsorg.