



Arkivsak: 201400550

Arkivkode: 948

Saksbeh: Håkon Kleven

Saksgang

Omsorgskomite

Råd for funksjonshemmede

Bydelsutvalget

Møtedato

13.10.2014

14.10.2014

20.10.2014

**UTREDNING OM MULIG DRIFT AV BOTILBUD I PRIVAT REGI -
VERBALVEDTAK**

I forbindelse med behandling av budsjett 2014 sak 191/13, fattet BU følgende vedtak:
«Bydelsutvalget ber bydelsadministrasjon utrede drift av botilbud i privat regi og legge frem sak for bydelsutvalget i 3. kvartal 2014. Saken skal inneholde økonomiske konsekvenser og konsekvenser for brukerne»

Status dagens drift i bydelen

Bydel Østernsjø har i 2014 44 leiligheter for mennesker med utviklingshemming i boliger med stedlig personalbase. Disse er fordelt på 3 bofellesskap og 3 samlokaliserte boliger. I tillegg har bydelen 5 separate leiligheter. 4 eksterne beboere får oppfølging fra personalbasen i bydelen. Per i dag kjøpes det heldøgns bo- og omsorgstjenester for 14 utviklingshemmede fra kommunal (7) og privat (7) leverandører.

Som det fremkommer av bydelens boligsosiale handlingsplan, kan flere utviklingshemmede få behov for et heldøgns bo- og omsorgstilbud i nær fremtid. Flere hjemmeboende har i dag en sårbar omsorgssituasjon på grunn av omfattende hjelpebehov og foresattes høye alder.¹

I boligsosial handlingsplan fremkommer det at bydelen kan ha behov for 24 nye leiligheter i samlokaliserte boligløsninger til personer med utviklingshemming. Selv om det forventes at det vil bli ledige leiligheter fremover, kan det bli behov for å øke kapasiteten i årene fremover. Dette kan gi økt press på allerede stramme økonomiske rammer og i byrådets fremlagte økonomiplan for perioden 2015-2017 er det krav om en samlet innsparing på ca 50 mill. kroner for Bydel Østernsjø, med dagens budsjettandel.

Med bakgrunn i bydelsutvalgets vedtak, er det vurdert om alternative måter å drifte tjenestene på kan gi kostnadseffekt, og om privat drift av botilbud påvirker beboerne i vesentlig grad. I denne utredningen ser vi på fordeler og ulemper ved privat drift av boenheter.

¹ [Boligsosial handlingsplan 2013 - 2016](#)

Alternativ drift av botilbud

Ut fra de avtaler bydelen har inngått med private leverandører, ser vi at disse har større fleksibilitet i forhold til organisering av arbeidet. Dokument nr. 25 er betegnelsen på overenskomsten inngått mellom Oslo kommune og arbeidstakerorganisasjonene. Avtalen gir ytterligere regler for turnusarbeid, overtid og ansettelsesforhold, som gir større begrensninger for organisering av turnusarbeidet enn det som fremkommer i arbeidsmiljølovens bestemmelser og ferieloven. Dette medfører høyere utgifter for kommunen ved drift i egen regi. Ut fra grunnlag bydelen har mottatt i forbindelse med tidligere konkurranser, ser vi at private organiserer bemanningen på en mer fleksibel måte som gir lavere kostnader og færre personer inne i en turnus.

For Oslo kommune er det viktig at de private ikke leverer tjenesten med lavere kostnad som en følge av sosial dumping eller på annen måte holder seg utenfor lover og regler.

I de standardavtaler som kommunen har utarbeidet med private leverandører, er det lagt vekt på at private leverandører forplikter seg til å følge gjeldene lover og regler. De har også ansvar for at eventuelle underleverandører gjør det samme. For å sikre at leverandører holder seg innenfor de bestemmelser som gjelder, har Velferdsetaten i Oslo kommune fått i oppdrag og gjennomgå alle leverandører i løpet av 2014, for å kvalitetssikre lønns- og arbeidsvilkår hos de ansatte.

Fordeler for bruker ved privat drift

- Private leverandører har adgang til andre arbeidstidsordninger som tillater andre turnusordninger enn det kommunale. Mer fleksible turnusordning kan føre til at brukerne får redusert antall personer å forholde seg til i hverdagen.
- Brukerundersøkelse som er gjennomført etter konkurranse av sykehjem og hjemmetjenester, viser at det har vært lavere sykefravær blant de ansatte hos private leverandører.² En konsekvens av redusert sykefravær er færre vikarer.
- Når bydelen eller beboerne selv eier boligmassen, slipper brukerne å flytte ved et eventuelt bytte av leverandør etter en konkurranseutsetting.

Ulemper for bruker ved private drift

- Anskaffelse av helse og omsorgstjenester må gjøres i henhold til lov- og forskrift om offentlige anskaffelser. Dette kan være med på å skape utrygghet blant brukere. Dagens regelverk *kan* føre til at bydelen får ny leverandør senest hvert tiende år.
- Overgang til, eller bytte av leverandør, vil kunne medføre ulemper for brukeren hvis det blir nye personer og forholde seg til. Dette skjer imidlertid også når sentrale ansatte slutter og er ikke bare knyttet til endring av leverandør.

Fordeler for bydelen ved privat drift:

- Private leverandører har reduserte driftskostnader som følge av lavere pensjonsprosent. Pensjonsprosenten i Oslo kommune er redusert fra 28,15 % i budsjett for 2014 til 21 % i

² Gautun, Bogen og Grødem:

[Konsekvenser av konkurranseutsetting; kvalitet, effektivitet og arbeidsvilkår i sykehjem og hjemmetjenester](#)

budsjett for 2015. Likevel er pensjonsutgifter i det private vesentlig lavere enn det kommunale, vanligvis fra 4 – 6 %.

- En fast avtale gir bedre økonomistyring, da bydelen vil ha en ferdigforhandlet kontrakt på inntil 10 år, med kun årlig prisreguleringen.

Ulemper ved privat drift for bydel:

- Bydelen må anskaffe minimum hvert tiende år. Det er kostnader knyttet til dette. Transaksjonskostnader ved anskaffelse av myke tjenester er ca. kr 162 000 per anskaffelse jfr. FoU rapport utarbeidet på oppdrag for KS. Rapporten ble publisert i februar 2014.
- Krevende oppfølging av kontrakt og dens krav til kvalitet, bemanning og lønns- og arbeidsvilkår.
- Kontraktene tar i liten grad hensyn til eventuelle endringer som medfører mindre tjenestebehov hos brukeren. Ved kommunal drift vil det være enklere å justere bemanning etter brukers behov.

Konsekvens for brukerne

Ut fra våre vurderinger, kan vi ikke peke på vesentlige negative konsekvenser for brukerne ved overføring av drift fra kommunal til privat leverandør. De viktigste ressursene for brukeren er de ansatte og det vesentlige er å ha tilstrekkelig og kvalifisert bemanning. Dette reguleres gjennom avtalene som inngås. Mer fleksible turnusordninger bidrar til at færre personer er knyttet til arbeidsstedet, som medfører at brukeren får færre ansatte å forholde seg til.

Det fremkommer ikke i undersøkelsen om det er noe forskjell på stabiliteten blant ansatte i kommunale virksomhet kontra private.

Økonomiske konsekvenser / besparelse

Ved konkurranseutsetting avhenger besparelsen av hvor mye en tjeneste koster å drive i egen regi og hvor mye det koster å kjøpe tilsvarende tjeneste ved å la private/ ideelle/ andre offentlige virksomheter konkurrere om en kontrakt.

I Fafo rapport 2013:24, hvor konsekvenser av konkurranseutsetning er vurdert, fremkommer at kostnadseffektivitet ved konkurranseutsetning har flere sider. Tre viktige forhold er;

- om private aktør kan drive billigere eller mer effektivt enn kommunale aktører
- om kostnadene ved innkjøp og oppfølging er såpass lave at ikke eventuelle besparelser går rett i administrasjon
- om kommunen må bruke ressurser hvis det oppstår uforutsette hendelser

I FoU-rapporten «[kostnader, besparelser og effektivisering ved konkurranse](#)» som er gjennomført i perioden juni- desember i 2013 på oppdraget fra KS, er det estimert mulige besparelser for kommunesektoren ved konkurranse. Men det er vanskelig å anslå hva besparelsen vil være. I enkelte anskaffelser kan kostnadsbesparelser på flere titalls prosenter oppnås, mens besparelsen i andre kan være lik null. Eventuelle besparelser er avhengig av mange faktorer, deriblant om det er god konkurranse innenfor området og av tilbydernes kompetanse på offentlige anbud. Det er også

av stor betydning at konkurransegrunnlaget beskriver brukernes behov på en slik måte at tilbydere kan etablere en god og effektiv tjeneste.

I rapporten argumenteres det for at konkurranseutsetning av myke tjenester kan gi større gevinst enn på andre områder, grunnet at det er for få som anskaffer tjenester gjennom bruk av regelverk for offentlig anskaffelser.

FoU-rapporten trekker også frem dette med pensjonsutgifter som grunn for besparelser ved konkurranseutsetting av tjenester for kommunen. I følge rapporten, har kommunesektoren en ytelsesbasert pensjonsordning (utbetaling ved pensjonsalder). De kommersielle leverandørene av omsorgstjenester har en innskuddsbasert pensjonsordning (bedriftens innbetalinger til pensjonsordningen). Kostnadene ved de to pensjonsordningene er svært forskjellig for arbeidsgiveren.

Kostnader ved anskaffelse gjennom åpen konkurranse under EØS-terskelverdi

I overnevnt FoU, er beregnet tidsbruk ved åpen konkurranse 676 timer på en anskaffelse av tjenester innen helse- og omsorgssektoren. Forklaringen på det høye antall timer som er anbefalt, er at anskaffelser av tjenester innenfor helse- og omsorgssektoren vurderes som svært omfattende og kompliserte. Dette vil variere noe i forhold til anskaffelsens kompleksitet og om man har god erfaring fra offentlige anskaffelser.

I FoU rapporten er det beregnet at kommunesektoren i snitt har en kostnad på ca kr 162 000 ved anskaffelser av tjenester innenfor helse- og omsorgssektoren, med verdi under EØS-terskelverdi. Beregnet anskaffelseskostnad for bydel Østensjø ligger over snittet. Dette skyldes blant annet høyere lønns- og pensjonsutgifter enn det som er snittet i beregningsgrunnlaget for FoU rapporten.

Besparelser ved konkurranseutsetting av boenhet for utviklingshemming

Besparelsen ved konkurranseutsetting må være stor nok til å dekke anskaffelseskostnader og kontraktsoppfølgingskostnader.

Ved anskaffelser av myke tjenester har bydelen som minimumskrav at lønnsutgifter skal utgjøre 80 %. Driftsmargin, husleie, strøm skal dekkes av de gjenstående 20 %, i tillegg betaler beboer selv kost og losji avhengig av plasseringsvedtaket.

Ved en eventuell konkurranseutsetting av drift på våre egne boliger, vil leverandøren dekke kun lønnsutgifter og driftskostnader utenom leie.

For å beregne eventuelle besparelser ved overgang fra egen drift til privat drift, tar vi utgangspunkt i en boenhet med 7 brukere og kostnader tilsvarende budsjett for 2015.

For drift av en boenhet har vi f.eks. lønnsutgifter på ca 11,9 mill. kroner inklusive sosiale utgifter, hvorav pensjonsutgifter utgjør 2,07 mill. kroner, tilsvarende 21 %.

Lønnsutgifter ekskl. pensjon	9 860 000
Lønnsutgifter inkl. pensjon på 16,41 %, kommunal drift	11 930 000
Lønnsutgifter inkl. pensjon på 6 % pensjon, privat drift	10 449 000
Besparelser per år differanse ved kommunale drift og det private	1 480 000
Besparelser for 10 år	14 810 000
Anskaffelseskostnad inkl oppfølging i avtaleperioden	300 000
Netto besparelser for 10 år	14 510 000

Dersom vi antar at pensjonsutgifter kan reduseres fra 21 prosent til 6 prosent ved privat drift, vil pensjonsutgiftene bli kr 591 000, kontra kr 2 070 000 ved egen drift. Overføring fra egen drift til privat drift, vil kunne gi en besparelse på 1 480 000 i lønnsutgifter pr år med utgangspunkt i pensjonsbesparelsen.

I en kontraksperiode på 10 år vil det gi totalt kr 14 810 000 i besparelser. Besparelsen er stor nok til å dekke både kostnad ved anskaffelse og kontraktsoppfølging. Fratrullet kostnad for anskaffelse og kontraktsoppfølging er netto besparelser kr 14 510 000 for 10 år, forutsatt at differansen i pensjonskostnadene holder seg konstant.

Det er usikkerhet knyttet til denne besparelsen, ettersom beregningen ikke inneholder transaksjonskostnader, hverken for å følge opp den private driften, eller transaksjonskostnader bydel har ved mindre oppfølging av egen drift.

Det er videre ikke tatt hensyn til at private leverandører er profittmaksimerende. Det er naturlig å anta at private aktører vil beregne profitt og avsetninger i forbindelse med driften. Driftsmarginen for leverandøren pleier å ligge mellom 5 % og 10 %.

Besparelser etter fratrukk for profitt til private aktør

Lønnsutgifter ekskl. pensjon	9 858 000
Lønnsutgifter inkl.pensjon på 21 %	11 930 000
Lønnsutgifter inkl.pensjon på 6 % pensjon og 7 % i driftsmargin	11 140 000
Besparelser per år	790 000
Besparelser for 10 år	7900 000
Anskaffelseskostnad inkl oppfølging i avtaleperioden	300 000
Netto besparelser for 10 år	7 600 000

Dersom vi antar at private aktør vil beregne ca. 7 % driftsmargin, er netto besparelser for 10 års rammeavtale 7,6 mill. kroner. Besparelsene kan bli endret både i negativt eller positivt retning, gitt andel av driftsmargin til leverandørene. Hvis bydelen klarer å forhandle kontrakten med lavere driftsmargin enn 7 %, vil besparelsen økes og omvendt ved høyere andel av driftsmargin.

Videre er besparelsen avhengig av størrelsen på pensjonsprosenten, som settes av byrådet for det gjeldende budsjettåret. Dersom byrådet øker pensjonsprosenten, vil bydelen spare mer ved å ha private driftere kontra kommunal drift og omvendt ved reduksjon av pensjonsprosenten. Bydelens

utgifter til pensjon kan også variere som en følge av at man må være ansatt i to år før man opparbeider seg rettigheter til pensjon.

Et annet forhold som vil ha betydning er de private aktørenes mulighet til andre lønns- og arbeidsvilkår enn de kommunale. Dette forholdet er vanskelig å beregne effekten av, så lenge vi ikke har et reelt tilbud eller sammenligningsgrunnlag å forholde oss til.

Det vi ser per i dag er at vikaravtalen som Oslo kommune har inngått, gir lavere utgifter enn bydelens egne ansatte. Beregninger viser at det er kun dagvakter i helg som er billigere i egen regi enn å leie fra byrå. Sannsynlig har fast bemanning i turnus hos en privat drifter av boliger en lavere kostnad enn vikarer som leies inn på tilfeldig vakter.

Konklusjon

Vår vurdering er at det er stor sannsynlighet for at besparelsen ved privat drift av boliger for utviklingshemmede, med tilsvarende bemanningen og kvalitet, kan bli stor. Brukeren vil i liten grad påvirkes av om det er kommunal eller privat drifter. Man må imidlertid påregne tilvenningsperioder ved endring av drifter.

Bydelsdirektørens forslag til vedtak

Utredning om mulig drift av botilbud i privat regi tas til orientering

Tove Stien /s
bydelsdirektør

Håkon Kleven /s
avdelingssjef