

## Notat

### **Vedr. hørings svar til Indstilling til Århus Byråd via Magistraten om Offentlig-privat samarbejde om plejeboliger mv. i Magistratsafdelingen for Sundhed og Omsorg.**

#### **Indledende bemærkninger.**

HMU er i MSO blevet præsenteret for ovennævnte indstilling og har sidst behandlet indstillingen den 23. maj 2012. På baggrund af drøftelserne har medarbejdersiden besluttet at afgive selvstændigt hørings svar, der vedlægges indstillingen.

Som udgangspunkt henholder hørings svaret sig ikke til titlen ”Offentlig-privat samarbejde om plejeboliger mv.”. Det forholder sig derimod til, at der er tale om et udliciteringsprojekt, der skal følge de for området gældende EU direktiver og love. Selve begrebet Offentlig-privat samarbejde i indstillingens kontekst opfatter medarbejdersidens repræsentanter alene som en hensigtserklæring.

Hvad angår indstillingens indhold, perspektiver og konsekvenser er medarbejdersidens repræsentanter af den opfattelse, at indstillingen kun meget overordnet skitserer udliciteringsprojektet og efterlader så mange spørgsmål, at det kan være vanskeligt at gennemskue både, hvordan udbudsprocessen skal forløbe, og hvad det endelige kontraktgrundlag bliver.

Medarbejdersidens repræsentanter har i konsekvens heraf valgt at formulere hørings svaret i to overordnede afsnit, hvor første afsnit omhandler de principielle og generelle problempunkter og andet afsnit en række mere konkrete og specifikke spørgsmål og opmærksomhedspunkter delt op i 5 hovedgrupper.

#### **Afsnit I:**

##### **Principielle problemområder**

Som grundlag og udgangspunkt henviser indstillingen til budgetforlig 2012, hvori der bl.a. indgår en beslutning om at forpligte MSO på at gennemføre: ”et fagligt, teknologisk og økonomisk offentligt-privat samarbejde med udgangspunkt i konkurrenceudsættelse eller offentligt privat partnerskab i plejesektoren for en beløbsramme på 20-25 mio. kr.”. Hertil skal medarbejdersidens repræsentanter bemærke, at den foreliggende indstilling alene omhandler konkurrenceudsættelse, idet det ikke fremgår af indstillingen, hvordan de formelle kriterier for offentligt-privat partnerskab tænkes opfyldt. Af samme grund opfatter vi alene tankerne om et offentligt-privat samarbejde som en overordnet hensigtserklæring.

#### **1.**

I den forbindelse undrer medarbejdersidens repræsentanter sig over, at byrådsflertallet bag budgetforlig 2012 har kunnet træffe en så vidtgående beslutning som ovennævnte, uden at der har været gennemført grundige forudgående undersøgelser af, hvorvidt det for det første overhovedet er hensigtsmæssigt, for det andet om det er praktisk, og

for det tredje hvilke konsekvenser et sådant projekt vil få for den samlede magistratsafdeling og dennes tætte samarbejde med f.eks. Magistratsafdelingen for Sociale forhold og Beskæftigelse. Måske ville det politisk have været mere rimeligt at anvende forsigtighedsprincippet og først igangsætte en større undersøgelse, som så kunne have ligget til grund for en endelig politisk beslutning.

Selve indstillingen henviser i afsnit 3 til, at ”undersøgelser viser, at der kan være gevinster ved samarbejde med private leverandører”. Det forekommer os problematisk, at indstillingen ikke redegør for, hvilke undersøgelser der refereres til især set i lyset af, at AKF har frigjort to større analyser, der i lighed med SNS i Sverige sår tvivl dels om forskningens kvalitet på området og dels om de foreliggende resultater. Nogle helt præcise referencer kunne give både medarbejderne og borgerne bedre betingelser for at gå dybere ind i drøftelserne af hensigtsmæssigheden i det foreliggende projekt.

## 2.

Indstillingen henviser til, at hovedmålet med udliciteringen er at ”bibringe MSO læring om andre og nye måder at drive plejeboliger på samt erfaring med offentligt-privat samarbejde i driften af velfærdsydelser”.

Hertil skal medarbejdersidens repræsentanter bemærke, at det burde ligge lige for at foretage ovennævnte undersøgelser uden at sætte et helt lokalcenter i udbud. Så vidt vi er orienteret, skulle der ikke være noget formelt til hinder for, at MSO indgik udvekslingsamarbejde med private eller selvejende plejecentre for at finde ud af, om der skulle være noget værdifuldt at lære for den offentlige ældreomsorg. I den forstand forekommer det os noget vidtgående at gennemføre en omfattende udbudsforretning for at nå frem til en læring, som kunne være indhentet på anden og mindre indgribende vis. For det andet kan det undre, at man ønsker at opnå erfaring med offentligt-privat samarbejde efter, der er truffet principiel politisk beslutning og uden der endnu officielt foreligger et generelt ønske om at udvide denne udbuds- og udliciterings form til større områder i Århus Kommune.

Når vi henleder opmærksomheden på denne problemstilling hænger det sammen med, at udlicitering efter vores opfattelse ikke er problemfri. For det første vil et øget antal kontrakter med private leverandører indsnævrer byrådets samlede politiske beslutningsrum, idet enhver politisk beslutning efterfølgende altid skal tage hensyn til og overholde de indgåede kontrakter. Endvidere sætter EU direktiverne og Udbudsloven ret snævre grænser for, hvad der er muligt for det politiske system at formulere af krav til kontrakterne. Det politiske beslutningsrum falder således omvendt proportionalt med tilvæksten af kontrakter.

For det andet kan vi ikke ud af indstillingen se, at der er foretaget undersøgelser af, hvad udliciteringen får af konsekvenser for resten af organisationen, samarbejdsstrukturen og det tværfaglige arbejde, selv om udliciteringer erfaringsmæssigt får større konsekvenser end først antaget.

For det tredje er der ikke i indstillingen givet noget overslag over, hvad man forventer af udgifter til gennemførelse af betalingstransaktioner, tilsyn og kontrol, hvilket ikke er uden betydning set i forhold til det udtalte og generelle ønske om at nedbringe de administrative omkostninger og kontrolfunktioner i forhold til den ønskede drift.

Ligesom der heller ikke er redegjort for, hvorledes den private leverandør skal spille sammen med den nye Klyngeorganisering i magistratsafdelingen.

For det fjerde indstiller man, at udbudsformen skal være ”funktionsudbud”. Det behøver i sig selv ikke at være en uhensigtsmæssig udbudsform, men da den er forholdsvis ny og bygger på et sparsomt erfaringsgrundlag, kunne vi have ønsket os, at indstillingen mere præcist og konkret redegjorde for, efter hvilke regler og præmisser funktionsudbuddet skal gennemføres. Vi formoder, at de formelle udbudsprocedurer spiller en ikke ubetydelig rolle for den endelige politiske beslutning.

### 3.

I indstillingen fremgår det eksplicit, at medarbejderne i konsekvens af vedtagelsen i budgetforlig 2012 ikke får mulighed for at give eget bud, hvilket også er begrundelsen for, at vi konsekvent benævner udbuddet som en udlicitering. Problemet er, at man politisk har afskrevet sig muligheden for at opnå viden om, hvorvidt magistratsafdelingens eget personale dels kunne komme med et spændende bud på opgave, og i hvilken udstrækning der eksisterer innovative potentialer i afdelingen, som de daglige driftsrutiner skygger eller blokerer for. Derved har man også afskåret sig fra at indkredse ”den bedste og billigste løsning”, al den stund denne kunne komme fra medarbejderne.

Vi skal beklage denne beslutning, og vi kan ikke frasige os en opfattelse af, at beslutningen dels er et udtryk for en undervurdering af personalets store faglige- og innovative kapacitet, og dels står i modsætning til en af de fem ledetråde, der handler om at ”slippe medarbejderne løs”.

### 4.

I indstillingen redegøres der i punkt 5.1 for valget af lokalcenter, der skal udliciteres. Der opstilles i alt fire centrale kriterier, hvor hovedpointen er, at lokalcenteret skal ”være attraktivt for tilbudsgiver”.

Medarbejdernes repræsentanter kan ikke andet end opfatte disse kriterier som udtryk for en kommende favorisering af en privat leverandør på bekostning af resten af magistratsafdelingen. Skyldes denne favorisering en usikkerhed om, hvorvidt der overhovedet findes private tilbudsgivere, der vil være villige til at afgive tilbud på de betingelser, som den offentlige ældrepleje i Århus er underlagt?

Eller skyldes det ønsket om at gennemføre et pilotprojekt under ideale forhold? I så tilfælde vil der for os at se være ganske få erfaringer fra projektet, der efterfølgende vil kunne omsættes til praktisk drift i MSO. Ligeledes vil sammenligningsmulighederne være sparsomme, hvis ikke der skal måles på nøjagtig de samme forhold ud fra de samme parametre. Desværre fremgår det ikke af indstillingen, hvad der skal måles på og hvordan, hvilket dog ikke kan være uden betydning både for den politiske beslutning og for den kommende tilpasning af organisationen.

Det fremgår desværre heller ikke af indstillingen, hvorvidt den private leverandør vil have mulighed for at udbyde ”tilkøbsydelse” samt i hvilket omfang. Det kan undre taget i betragtning, at en sådan mulighed vil uddybe forskellene yderligere og i konsekvens heraf vanskeliggøre en sammenligning mellem driften hos den private leverandør og driften i MSO. En sådan mulighed vil også give borgerne forskellige

betingelser og muligheder og kan i værste fald bidrage til at udbygge forskellen dels mellem borgerne indbyrdes og dels mellem privat drevet ældrepleje og den offentlige ældrepleje.

## 5.

I indstillingen tages der forbehold overfor udliciteringens omfang. Der er endnu ikke taget stilling til, om det alene drejer sig udbud/udlicitering af plejeboligerne på Bøgeskovhus, eller om frit valg, sygeplejen, træningen og andre tilknyttede funktioner også skal indgå.

Det skal vi beklage, idet den politiske beslutning af samme grund ikke vil kunne tages på et fuldt dækkende grundlag. Udtages eksempelvis alene plejeboligerne til udbud afføder det en række ret væsentlige og indgribende spørgsmål om, hvorledes forholdet mellem sygepleje og træning og den private udbyder formelt og praktisk skal organiseres. Et forhold som kan få vidtgående konsekvenser for disse funktionsgruppers arbejdstilrettelæggelse og ansvarsområde indadtil i magistratsafdelingen. Vi kan i hvert fald allerede på indeværende tidspunkt indkredse så mange åbne spørgsmål, at vi finder det betænkeligt at foretage en endelig politisk beslutning, før disse forhold er endegyldigt afklaret.

Vores bekymring og forbehold bliver ikke mindre af, at der ikke nogen steder i indstillingen redegøres for faglighedskrav, formelle krav til uddannelse, krav til normeringen i samtlige tre vagtlag, krav til efteruddannelse og krav til tværfagligt og tværfunktionelt samarbejde. Derfor kan det være vanskeligt at vurdere ud fra indstillingen, om faglighedskravene vil være af en sådan karakter, at de kan sandsynliggøre en sammenhæng mellem Århus Kommunes vedtagne kvalitetsstandarder og den private leverandørs faktiske faglige forudsætninger for at indfri standarderne.

## 6.

Da der heller ikke i indstillingen foreligger en budgetestimering samt nærmere angivelse af betalingsgrundlaget og betalingsformen dels for enkeltydelser og dels for totalydelsen, forekommer det økonomiske grundlag for hele udliciteringsprojektet uigennemsigtigt. Det kan ikke siges at være et tilfredsstillende udgangspunkt for en stillingtagen, i og med økonomien og betalingsgrundlaget/formen øver en ikke ubetydelig indflydelse på de faktiske daglige driftsvilkår.

## 7.

Afslutningsvis vedr. de principielle punkter skal vi som medarbejdernes repræsentanter beklage, at høringsfristen fra den endelige behandling i HMU den 23. maj 2012 til 4. juni samme år kun giver 7 dage til at udarbejde et hørings svar. Det er på grænsen af det acceptable og er under alle omstændigheder ikke i overensstemmelse med MED rammeaftalens § 7 stk. 2 og 4 samt bemærkninger, hvor der står: "Informationen skal ske så betids, at den enkelte medarbejderrepræsentant har reel mulighed for at konsultere sit valggrundlag på en hensigtsmæssig måde. Dette indebærer, at medarbejderrepræsentanterne sikres rimelig tid til at drøfte konsekvenser af et påtænkt omstillingsprojekt med de berørte medarbejdere".

## **Afsnit II:**

### **Konkrete og specifikke problemstillinger/opmærksomhedspunkter**

Selvfølgelig kan man ikke forvente, at indstillingen skal beskrive komplekset af konkrete og specifikke problemstillinger og opmærksomhedspunkter fyldestgørende og udtømmende. Men det kunne have fremmet indsigten i projektets kompleksitet, hvis der i et bilag havde været gjort rede for en del af de problemstillinger, som allerede i indeværende fase kan identificeres. Dermed ikke sagt, at der ikke allerede kan være taget højde for en del af problemstillingerne, men det kan vi som medarbejdernes repræsentanter eller for den sags skyld andre interesserede ikke vide, i og med mulige delanalyser ikke indgår som understøttende dokumentation i indstillingen. I konsekvens heraf vil vi ud fra vores praktiske og konkrete kendskab til driftsforholdene i MSO her forelægge en række problemstillinger, som vi finder nødvendigt at få nærmere belyst. Som skrevet i indledningen vil de være opdelt i 5 hovedgrupper.

#### **1) Visitation**

- Skal der visiteres efter de samme principper og kriterier, som dem der anvendes på indeværende tidspunkt, og skal det ske efter samme fremgangsmåde, dvs. decentralt, eller skal der oprettes en særlig central visitationsenhed, som alene visiterer borgere til den private leverandør?
- Hvordan skal revisiteringen foregå, og hvordan skal der kontrolleres for det korrekte visitationsgrundlag, herunder forholdet mellem visitation og faktisk forbrugt tid?
- Kan den private leverandør afvise visiterede borgere, eller kan denne stille krav om tilbagevisitering, for så vidt en eller flere borgere ikke kan indgå i den private leverandørs pleje-omsorgskoncept?

#### **2) Formelle forhold**

- Er der i det undersøgelsesarbejde, der indtil videre er gennemført, taget højde for ensartethed i forhold til mellemkommunal betaling?
- Er der foretaget beregninger på det formodede omfang af den bistand, MSO skal levere til den private leverandør, og er der i den forbindelse udarbejdet en kalkulation af prisniveau og betalingsstørrelse for de forskellige ydelser?
- Vil der blive stillet krav om, at den gældende fleksjobsordning og barselsordning videreføres af den private leverandør?
- Skal sygefraværsordningen videreføres, og vil der blive stillet krav til den private leverandør om dataindsamling af lignende karakter som den i MSO?
- I relation til Århus Kommunes kvalitetsstandarder, vil der så blive anvendt identiske ”plejepakker” som visitations- og afregningsgrundlag overfor den private leverandør?

### 3) Faglige krav

- Vil den private leverandør skulle garantere for den samme dokumentation på alle områder – basispleje, sygepleje, træning/rehabilitering mv., som den der i dag skal gennemføres i MSO?
- Er der udarbejdet modeller for samarbejdet mellem sygeplejersker, demenssygeplejersker, palliative sygeplejersker, inkontinenssygeplejersker, fysio- og ergoterapeuter, diætister mv. og basisplejepersonalet? Det gælder både i forhold til det scenarie, hvor det kun er plejeboligerne, der udliciteres, og i forhold til det scenarie, hvor også frit valg og sundhedspersonalet indgår i udliciteringen. Ud over at have afgørende betydning for den konkrete funktionsvaretagelse i forhold til den private leverandør, vil den ene eller den anden model også få betydning for og virke ind på det tværgående samarbejde indenfor MSO.
- Skal den private leverandør være godkendt til at uddanne studerende og elever, og vil denne kontraktligt blive pålagt at aftage en relevant kvote af studerende og elever? I givet fald, hvordan tænkes samarbejdet mellem skoler/uddannelsesinstitutioner, MSO og den private leverandør organiseret?
- Vil der blive stillet krav til vagtdækningen, herunder samarbejdet mellem de forskellige enheder og forpligtelser i forhold til kald og på en sådan måde, at driften hos den private leverandør ikke griber forstyrrende ind i driften i den klynge, som den private leverandør sorterer under? Hvis ikke, hvordan skal mulig anvendelse af ressourcer fra de eksisterende teams i MSO's klynge honoreres, og hvor skal kompetencen til at træffe afgørelser placeres?
- Vil den private leverandør være forpligtet til at deltage i og underordne sig det udviklingsarbejde, der ønskes gennemført med den nye klyngeorganisering, herunder leve op til "De fem ledetråde"?

### 4) Sundhedsaftale

- I relation til den sundhedsaftale, som Århus Kommune sammen med de andre kommuner har indgået med Region Midtjylland, er MSO forpligtet til på det præ- og posthospitale område at arbejde indenfor aftalens rammer, hvilket bl.a. medfører skærpet indsats i forhold til kompleks sygepleje og intensivisering af rehabiliteringsindsats, herunder hverdagsrehabilitering. Vil aftalen også forpligte den private leverandør?
- Vil det i givet fald udløse specifikke faglige og organisatoriske krav til den private leverandør, der sandsynliggør, at denne også kan leve op til dem?

### 5) Forpligtelser

- Vil der i kontrakten med den private leverandør indgå krav om, at denne skal gøre brug af storkøkkenet og af ydelserne fra den private leverandør, der måtte vinde udbuddet af rengøring og tøjvask? Eller vil leverandøren være frit stillet?

- Er der i overensstemmelse med Århus Kommunes retningslinjer udarbejdet en forpligtende ramme for, hvilke sociale hensyn/socialt kapitler, der skal indgå i kontrakten, herunder hvordan MSO vil sikre sig, at den private leverandør overholder de beskrevne forpligtelser, samt hvilke sanktionsmuligheder der vil kunne tages i anvendelse.
- Det fremgår af de hidtil forelagte notater, at MSO finder det godtgjort, at virksomhedsoverdragelsesloven skal anvendes i forbindelse med den planlagte udlicitering. Foreligger der på nuværende tidspunkt overvejelser over, hvordan lovens bestemmelser konkret efterleves, og er der truffet beslutning om hvordan og hvornår, der i tilfælde af politisk beslutning om at gå videre med udliciteringsprocessen skal føres forhandling med de faglige organisationer?
- Foreligger der overvejelser over, hvilke personalevilkår der skal videreføres og indgå i kontrakten med den private leverandør? Det gælder bl.a. Århus kommunes fælles personalepolitik, trivselspolitikken, sundhedspolitikken, personalegoder, rygepolitikken mv.
- Foreligger der overvejelser om krav til den private leverandør om en politik for medinddragelse og medbestemmelse, sådan som den i Århus Kommune er omfattet af MED rammeaftalen og den lokale MED aftale? Hvis ikke opfatter man det så ikke som en umiddelbar forringelse af de virksomhedsoverdragnes medarbejderes stilling set i forhold til deres kollegers stilling i Århus Kommune?
- Der er i MSO anvendt både mange personaleressourcer og penge på gennemførelse og vedligeholdelse af Arbejdsmiljøcertificeringen. Vil der blive stillet krav til den private leverandør om, at denne skal underlægge driften de samme certificeringskrav, eller vil denne være frit stillet?

### **Afsluttende bemærkninger**

Som det fremgår af ovennævnte høringssvar finder vi som medarbejdernes repræsentanter belæg for at rejse tvivl om, hvorvidt den fremsendte indstilling indeholder en tilstrækkelig analytisk funderet kvalitet til hensigtsmæssigt at kunne danne grundlag for en politisk beslutning, der som angivet kan få vidtrækkende konsekvenser for driften og kvaliteten af ældreplejen i Århus Kommune.

Vi finder heller ikke, at indstillingen på overbevisende måde sandsynliggør, at der skulle være erfaringer at hente ved en udlicitering, som ikke ville kunne opnås gennem langt mindre vidtgående foranstaltninger bl.a. ved indgåelse af et bredt erfarings samarbejde med andre kommuner, selvejende- og private institutioner og ved besøg i eksempelvis Sverige, som der ofte henvises til. I den forbindelse finder vi det ydermere problematisk, at man i indstillingen udelukker muligheden af ”eget bud” og på den måde ser bort fra de forbedringsmuligheder, der kunne udgå fra MSO’s egen organisation.

Af hensyn til det politiske beslutningsgrundlag og borgernes mulighed for indsigt i den samlede udbudsforretning, herunder kontraktopfyldelsen finder vi det tillige betænkeligt, at der ikke på indeværende tidspunkt er redegjort for, hvad der skal måles på, når nu hensigten med udliciteringen er at indgå i et "læringsforhold". Betænkkeligheden bestyrkes af, at der heller ikke er redegjort for, hvorledes der sikres sammenlignelighed mellem driftsbetingelserne hos den private leverandør og betingelserne i MSO, hvilket alt andet lige må siges at have afgørende indflydelse på, hvorvidt der overhovedet kan overføres vallide erfaringer fra den ene part til den anden.

Faktisk eksisterer der en risiko for, at hverken MSO eller andre magistratsafdelinger vil kunne bruge erfaringerne, fordi de er indvundet under betingelser, der ikke umiddelbart lader sig overføre til den offentlige opdragsgiver. Alene det forhold, at MSO vil have langt flere og mere vidtgående forpligtelser overfor borgerne end den private leverandør, kan medvirke til at begrænse de måske indhøstede erfaringers anvendelse.

Vi skal afslutningsvis gøre klart, at vi på ingen måde afviser, at MSO ikke vil kunne drage nyttige og innovative erfaringer udenfor magistratsafdelingens egne rammer. Vi finder blot, at sådanne sagtens ville kun indhøstes gennem andre former end ved noget så vidtgående som udlicitering af et plejecenter og muligvis frit valg, sygepleje og træning. Med vidtgående tænkes der her både politisk og fagligt organisatorisk.

*Medarbejdernes repræsentanter skal i konsekvens heraf lægge til grund, at man ikke træffer politisk beslutning om fortsættelse af udbudsprocessen, før de mange ubesvarede spørgsmål og analysepunkter er mere fyldestgørende beskrevet.*

*Endvidere skal vi som medarbejdernes repræsentanter præcisere, at vi i forbindelse med et endeligt udbud forventer, at MSO kontraktligt forpligter sig til, at samtlige virksomhedsoverdragne medarbejdere tilbageføres til MSO, for så vidt kontrakten ikke forlænges, og MSO hjemtager opgaven.*

Med venlig hilsen  
Medarbejderrepræsentanter  
i HovedMedUdvalget  
i Magistrat afdelingen for Sundhed

Leon Kanstrup  
Lasse Dahl  
Kirsten Blåbjerg Pedersen  
Kirsten Møller Hansen  
Iben Lene Hansen  
Jytte Dylmer  
Gitte Schneider  
Ole Bech Antonsen  
Britha Lund Sørensen