

**KOMMUNENES SENTRALFOR-
BUND**

**MARKEDSEKSPONERING AV
KOMMUNALE TJENESTER**

OMFANG OG UTFORDRINGER

Sluttrapport

Asplan Analyse H2003-055

Februar 2004

MARKEDSEKSPONERING AV KOMMUNALE TJENESTER

OMFANG OG UTFORDRINGER

KOMMUNENES SENTRALFORBUND

FORORD

Asplan Analyse har på oppdrag fra Kommunenes Sentralforbund gjennomført en analyse av markedseksposering av kommunale tjenester i Norge. Denne rapporten inngår i Kommunenes Sentralforbunds (KS) program for Utredning og Dokumentasjon (UoD).

Rapporten skiller mellom regionale og sektorvise betingelser for markedseksposering. I tillegg tar rapporten for seg hvordan kommunene samhandler med private aktører, og hvilken betydning det har for den videre utviklingen av markedet for konkurranseutsetting av kommunale tjenester.

Arbeidet er gjennomført høsten 2003 av Christian Skattum, Pål Føyn Jespersen og Helge Dønnum, med sistnevnte som prosjektleder. Stipendiat Jostein Askim ved UiO har deltatt i prosjektet i forbindelse med design av spørreskjema og fasilitering av et skandinavisk ekspertpanel.

Hos Kommunenes Sentralforbund har Brit Eirin Bøe Olsson vært kontaktperson.

Sandvika, mars 2004

For Asplan Analyse

Helge Dønnum

Prosjektleder

INNHOLD

SAMMENDRAG	5
1 INNLEDNING	8
1.1 HVA ER MARKEDSEKSPONERING AV KOMMUNALE TJENESTER?.....	8
2 PROBLEMSTILLINGENE	10
2.1 HVA ER AVGJØRENDE FORUTSETNINGER FOR AT MARKEDSEKSPONERING SKAL EGNE SEG SOM VIRKEMIDDEL I KOMMUNAL TJENESTEPRODUKSJON?	10
2.2 HVA BETYR SAMHANDLINGEN MELLOM KOMMUNER OG LEVERANDØRER FOR UTVIKLINGEN AV MARKEDSEKSPONERING SOM VIRKEMIDDEL?	12
3 METODISK TILNÆRMING	14
3.1 LITTERATURSTUDIEN	14
3.2 SPØRREUNDERSØKELSE	14
3.3 SAMTALEINTERVJUER.....	15
3.4 SKANDINAVISK SEMINAR.....	15
4 MARKEDSEKSPONERING PER I DAG	16
4.1 OMFANGET AV MARKEDSEKSPONERING	16
4.2 HVILKE KOMMUNER MARKEDSEKSPONERER?	17
5 ANALYSE	19
5.1 ANALYSE AV FORUTSETNINGER FOR MARKEDSEKSPONERING	19
5.2 ANALYSE AV KOMMUNENES SAMHANDLING MED MARKEDET	31
6 SLUTTSATSER	47

SAMMENDRAG

Denne rapporten er en analyse av mulighetene for markedseksponering i ulike deler av landet, og hvilke forutsetninger som er avgjørende for å få etablert og opprettholdt et marked for konkurranse i en region. Rapporten tar for seg markeder for kommunal tjenesteproduksjon, og søker å identifisere kritiske faktorer i det videre arbeidet med markedseksponering av kommunale tjenester.

Rapporten ser på følgende former for markedseksponering:

- Anbud/kjøp ved forhandlinger – markedet som styringsparameter
- Friere brukervalg – et verktøy for brukerstyring
- OPS (offentlig/privat samarbeid) – dialogbasert styring og kontroll
- Benchmarking – systematisk sammenligning av kvalitetskriterier og kostnadsstruktur
- Foretaksdannelse – etablering av et eget foretak/selskap som har ansvar for produksjon av tjenesten. En slik organisering kan være KF (Kommunalt foretak), IKS (interkommunalt selskap), Aksjeselskap, Stiftelse eller Andelslag.

Markedseksponering av kommunale tjenester i dag

- Tilnærmet alle kommuner som markedseksponerer tjenesteproduksjonen i dag (94 %) oppgir effektivisering/innsparing som motivasjon for å markedseksponere tjenestene. Litt over halvparten har økt tjenestekvalitet som motiv.
- 60 % av kommuner som ikke markedseksponerer tjenestene oppgir manglende leverandørmarked som årsak til ikke å markedseksponere tjenestene. Litt over 40 % oppgir politiske årsaker som årsak til ikke å markedseksponere tjenestene. Noe under en tredjedel oppgir at de har for få ressurser til å markedseksponere tjenestene.
- Foretaksdannelse oppgis som den mest hyppigste formen for markedseksponering. Litt under 30 % av markedseksponeringen er foretaksdannelse. Litt under halvparten av disse er etableringen av interkommunale selskap.
- 70 % av kommuner under 50.000 innbyggere markedseksponerer en eller flere av sine tjenester. For kommuner over 50.000 innbyggere er det 80 % som markedseksponerer tjenestene.

Forutsetninger for markedseksponering

Fra vår analyse har vi trukket følgende slutninger

- Det er store forskjeller når vi kontrollerer for sektor. Tekniske tjenester står for langt den største delen av markedseksponeringen, mens myk sektor¹ kun i beskjeden grad markedseksponeres.
- Partipolitikk i form av ordførerens partitilhørighet syntes imidlertid å ha noe større forklaringskraft på hvorfor man markedseksponere myk sektor enn for teknisk sektor.
- Partipolitiske årsaker er en langt sterkere forklaringsvariabel på hvorfor man ikke markedseksponerer enn hvorfor man faktisk gjør det.
- Uavhengig av sektor markedseksponerer kommuner i alle **størrelser** noen av sine tjenester. På overordnet nivå kan vi derfor slå fast at markedseksponering brukes over hele landet
- De små kommunene som markedseksponerer, gjør dette i all hovedsak med tekniske tjenester, mens de store bruker dette virkemiddelet også innenfor myk sektor.
- Manglende leverandørmarked er en av hovedårsakene til denne forskjellen. Jo mer komplekse tjenestene er, desto viktigere er det at kommunen forsikrer seg om at det finnes aktuelle tilbydere i markedet.
- Kontrollert for mulig utvikling av et leverandørmarked, er det ikke uventet kommuner i sentrale strøk som har de beste forutsetninger for å markedseksponere sine tjenester uavhengig av sektor. Det er imidlertid nødvendig å se nærmere på lokale, nasjonale og internasjonale leverandører for å si mer om den videre utviklingen av leverandørmarkedet i sentrale og perifere kommuner.
- Alle partier frykter politisk støy ved markedseksponering av sine tjenester, men det er først å fremst innen myk sektor dette gir et synlig utslag.
- Viljen til å markedseksponere myk sektor på tross av frykten for politisk støy, antas å være knyttet til den politiske gevinsten de forskjellige politiske partiene ser i økt bruk av markedseksponering av kommunale tjenester.

Kommunenes samhandling med markedet

¹ Myk sektor omfatter i denne sammenheng områdene: barnehage, grunnskole, kommunehelse, pleie- og omsorg, sosiale tjenester og barnevern

Gjennom vår undersøkelse av kommunenes samhandling med markedet mener vi det er mulig å peke på følgende trender når det gjelder markedeksponering som virkemiddel:

- Innenfor myke sektorer vil vi få økt bruk av friere brukervalg. Dette er en form for markedeksponering som har en lavere terskel, både for kommunene som tilrettelegger og for leverandørene, enn for eksempel anbud/kjøp etter forhandlinger.
- Samhandlingen mellom kommunene og leverandørene vil bli tettere, men for å sikre at det er reell konkurranse må disse prosessene være åpne og gjennomsiktede.
- Anbud/kjøp etter forhandlinger med bruk av regelorienterte kontrakter vil på noen områder gå over til mer dialogbaserte funksjonskontrakter.
- Som en følge av dette ser vi for oss at det blir mer vanlig å innby til konkurranser om OPS for tjenesteutvikling. Per i dag er OPS i all hovedsak brukt innenfor utvikling av infrastruktur og innen eiendomsforvaltningen.
- Undersøkelsen viser at IKS oftere er et alternativ til markedeksponering enn en måte å stimulere til markedsdannelse. En mulig utvikling er at disse IKS - når de har fungert en stund - vil søke oppdrag utover opprinnelig virksomhetsområde².

² Et slikt eksempel er utviklingen av Indre Sogn Interkommunale Selskap (ISIS) som var offentlig eid og drev virksomhet innenfor kommunal planlegging. Dette selskapet ble etter noen år utskilt som eget selskap og senere solgt til private eiere. Dette selskapet utvider nå stadig sitt virksomhetsområde til resten av fylket og landet

1 INNLEDNING

Formålet med dette prosjektet har vært å se nærmere på hva som er avgjørende forutsetninger for markedseksposering av kommunale tjenester i ulike deler av landet, og finne ut hva som kan være kritiske faktorer når man skal vurdere markedseksposering som virkemiddel for oppnå en mer effektiv bruk av samfunnets ressurser.

Rapporten belyser forskjellige former for samhandling mellom private og offentlige aktører. Med former for samhandling menes det for eksempel hvordan anbudsprosesser gjennomføres, hvordan partene forhandler og samhandler når kontrakt er inngått og hvordan kvalitetssikring av resultatene forgår. Spesielt rettes fokus mot hvorvidt det har skjedd en endring i bevisstheten og praksisen når det gjelder samhandlingsrutiner/former.

Innledningsvis presenteres prosjektets målsettinger og vi definerer hva som menes med markedseksposering av kommunal tjenesteproduksjon. I kapittel to presenteres og presiseres problemstillingene, samt våre teoretiske analysemodeller. I kapittel tre redegjør vi for de metodiske tilnærmingene, herunder litteraturstudien, spørreundersøkelsen, dybdeintervjuene og det skandinaviske seminaret. Kapittel fire gir en status for markedseksposering pr i dag, og kapittel fem analyserer prosjektets to hovedproblemstillinger. I kapittel seks ser vi nærmere på veien videre, og kommer med noen anbefalinger.

1.1 Hva er markedseksposering av kommunale tjenester?

Med markedseksposering menes ulike måter å innføre større eller mindre grad av marked i produksjonen av offentlige tjenester. Hensikten med markedseksposering er vanligvis å oppnå en mer effektiv bruk av samfunnets ressurser. Gevinsterne som oppnås kan tas ut i form av reduserte kostnader, økt produksjon, og/eller bedret tjenestekvalitet. I denne rapporten omfatter markedseksposering følgende:

Anbud/kjøp ved forhandlinger – markedet som styringsparameter

Det offentlige har lang tradisjon for bruk av anbudsprosesser når offentlige tiltak og prosjekter skal iverksettes. Gjennom bruk av åpne konkurranser i markedet kan rimeligste pris for produksjonen av en tjeneste fastsettes, og markedet fungerer på denne måten som et verktøy for å bestemme ”riktig pris” på tjenesten.

Med anbud menes det i denne sammenheng en presis bestilling gjennom en anbudsinnbydelse og et anbudsgrunnlag. Anbudsgrunnlaget kan være omfattende, og stille konkrete krav til hvilke resultater som skal leveres og hvilke forutsetninger som gjelder for driften. På bakgrunn av dette hentes det inn forpliktende anbud fra

markedet. Kommunens egne utførere kan delta i slike anbudskonkurranser. I forbindelse med konkurranseutsettingen betyr ”anbud” både formene ”åpent anbud”, ”begrenset anbud” og ”fremforhandlet avtale etter reell tilbudskonkurranse”.

Friere brukervalg – et verktøy for brukerstyring

Dette er en form for brukerstyring hvor brukeren gjøres om til ”kunde” som selv bestemmer hvem som skal levere tjenesten. I denne sammenheng innebærer kundevalg at kommunene kun tildeler for eksempel hjemmehjelp gjennom vedtak, men det er opp til brukeren å velge hvilken leverandør som skal levere tjenesten. Brukeren kan således selv vurdere hvilken leverandør som leverer de beste tjenestene, og får på denne måten ”markedsrett”.

OPS (offentlig/privat samarbeid) – dialogbasert styring og kontroll

OPS handler om at private virksomheter i samarbeid med offentlige myndigheter i partnerskap utvikler et tjenesteområde, eller finansierer infrastrukturen. Et eksempel på dette kan være at private virksomheter finansierer en utbygging av en skole eller sykehjem for deretter å leie den ut tilbake til myndighetene over et gitt antall år. Alternativt kan kommunen selge skolen eller sykehjemmet for så å leie det tilbake av kjøper.

Et eksempel på OPS hvor bygging av infrastruktur ikke inngår er Bærum kommunes samarbeid med Røde Kors om ”Flyktningeguiden” som formidler frivillige innbyggere som bistår flyktninger som flytter inn i kommunen.

I tillegg trekkes benchmarking og dannelse av foretak inn i diskusjonen om markedseksponering av kommunale tjenester. Disse virkemidlene vil ikke være det primære fokus i denne analysen, men vi vil trekke det inn i drøfting av kommunens samhandling med markedet.

Benchmarking er en systematisk sammenligning av kvalitetskriterier og kostnadsstruktur mellom forskjellige virksomheter, i den hensikt å synliggjøre en organisasjons forbedringspotensialer. Sammenligningen kan enten skje mellom virksomheter internt i kommunen eller mellom virksomheter sektorer på tvers av kommuner.

Foretaksdannelse innebærer å etablere et eget foretak/selskap som har ansvar for produksjon av tjenesten. En slik organisering kan være KF (Kommunalt foretak), IKS (interkommunalt selskap), Aksjeselskap, Stiftelse eller Andelslag.

2 PROBLEMSTILLINGENE

I samråd med KS har vi utarbeidet to hovedproblemstillinger som hver for seg og samlet vil kunne besvare prosjektets hovedmålsetting som er å identifisere kritiske suksessfaktorer, som kan brukes i den videre utviklingen av markedseksposering som virkemiddel for effektiv tjenesteproduksjon.

1. Hva er avgjørende forutsetninger for at markedseksposering skal egne seg som virkemiddel i kommunal tjenesteproduksjon?
2. Hva betyr samhandlingen mellom kommuner og leverandører for utviklingen av markedseksposering som virkemiddel?

2.1 Hva er avgjørende forutsetninger for at markedseksposering skal egne seg som virkemiddel i kommunal tjenesteproduksjon?

På bakgrunn av dokumentstudier og flere års arbeid med problemstillinger knyttet til markedseksposering av offentlige tjenester har vi i samråd med KS valgt å se nærmere på fire variable som kan være avgjørende for at markedseksposering skal egne seg som virkemiddel i kommunal tjenesteproduksjon.

Nedenfor redegjør vi kort for hvorfor disse er valgt, og sammenhengen mellom disse variablene og graden av markedseksposering av de kommunale tjenestene.

Spiller partipolitikken en rolle?

På det rikspolitiske nivå går det en klar skillelinje mellom de partiene på Stortinget som er for markedseksposering og de som er i mot. Vi ønsker å se på om dette gjenspeiler seg i kommunalpolitikken. Vi vil undersøke om det er de borgelige kommunene som velger å markedseksponeere tjenestene, eller om kommunene har en mindre partipolitisk og mer pragmatisk tilnærming til bruk av dette virkemiddelet?

Spiller størrelsen noen rolle?

Mange antar at små kommuner har mindre ressurser til å eksperimentere med ny organisering av sin tjenesteproduksjon. Samtidig vil de ha problemer med å ta ut stordriftsfordeler i forhold til egen produksjon. Vi ønsker å undersøke om det bare er de store kommunene som markedseksponeerer.

Er det forskjeller mellom sentrum og periferi?

Det er vanlig å anta at markedseksponering forutsetter at kommuner har tilgang til private leverandører i sine lokale markeder. Spørsmålet mange stiller seg er om det er for få private leverandører i perifere områder som kan ta på seg produksjon av kommunale tjenester? Vi vil undersøke om det er kommuner i tettbygde strøk eller i nærheten av større byer som i størst omfang markedseksponerer sine tjenester.

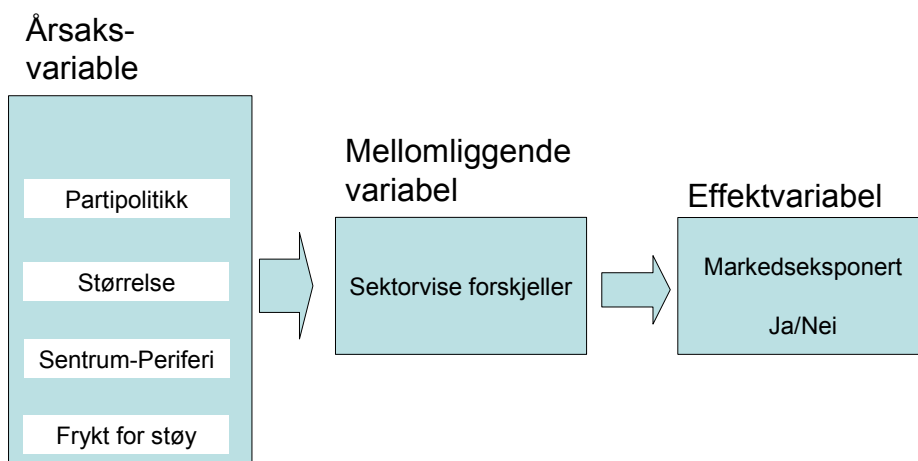
Begrenser frykt for politisk støy markedseksponering?

Med frykt for politisk støy mener vi politikernes engstelse for at markedseksponering skal slå negativt tilbake på de som tar i bruk dette virkemiddelet, i form av for eksempel negativ medieomtale og redusert velgeroppslutning. Det er rimelig å anta at forekomsten av slik frykt er uavhengig av politisk farge. Vi vil undersøke om de kommunene som frykter politisk støy lar være å markedseksponere sine tjenester.

2.1.1 Analysemodell

Analysemodellen i figur 2.1 nedenfor viser en tenkt teoretisk sammenheng mellom de fire årsaksvariablene og effektvariabelen. Vi skal undersøke hvor stor forklaringskraft disse har i forhold til om kommunene markedseksponerer sine tjenester eller ikke.

Vi antar imidlertid at effekten av årsaksvariablene vil variere avhengig av hvilken sektor man ser på. Derfor introduseres sektorvise forskjeller som en mellomliggende variabel i analysemodellen.



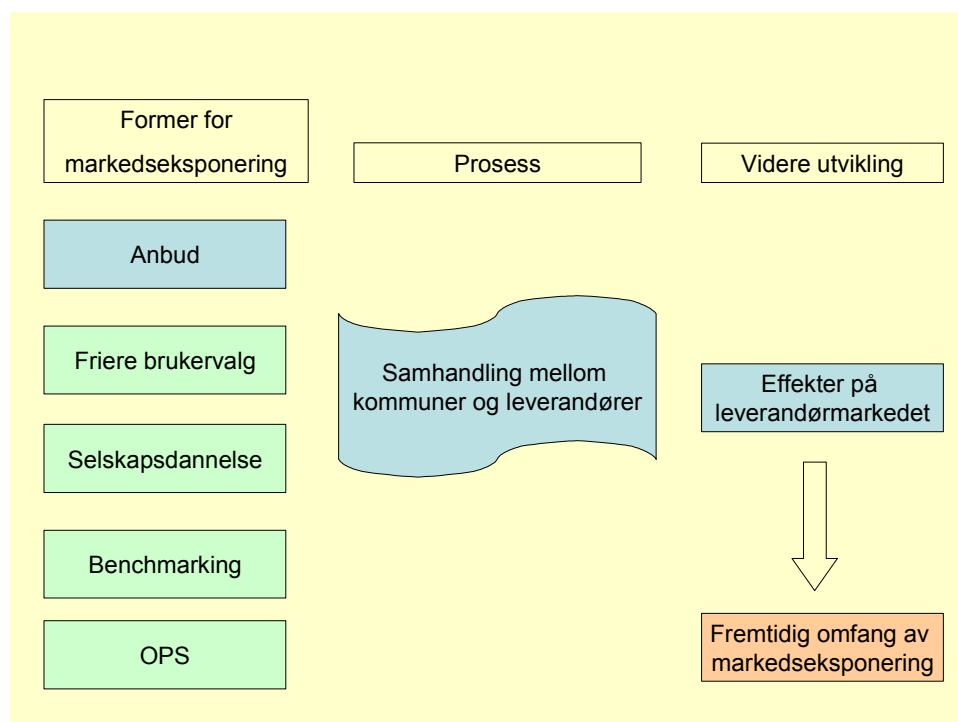
Figur 2.1 Analysemodell – hovedproblemstillingen.

2.2 Hva betyr samhandlingen mellom kommuner og leverandører for utviklingen av markedseksposering som virkemiddel?

Hovedproblemstilling to drøftes i kapittel 5.2. Denne problemstillingen er av en mer beskrivende art, og tar tak i de kommunene som per i dag markedseksposerer tjenesteproduksjonen. Vi ser på disse kommunenes samhandling med leverandører. Vi vil bruke dette som grunnlag for vår vurdering av den videre utvikling av markedseksposering som virkemiddel i kapittel 6.

I Kapittel 5.2 ser vi på fem former for markedseksposering; anbud, friere brukervalg, offentlig/privat samarbeid (OPS), selskapsdannelse og benchmarking. Vi har valgt å legge mest vekt på anbud fordi det er den mest vidtgående form for markedseksposering, og det er den man har erfaring med fra de fleste sektorer.

Figuren nedenfor er en teoretisk modell for vurdering av samhandling mellom kommuner og leverandører.



Figur 2.2 Analysemodell hovedproblemstilling to og veien videre

I kapittel 5.2 vil se på følgende sider ved samhandling mellom kommuner og leverandører:

- Spiller intern organisering i kommunen en rolle for samhandlingen med markedet?
(for eksempel bestiller – utfører)
- Hvordan håndterer kommunene anbudsprosessene?
(for eksempel håndtering av intern-bud)
- Hvordan driver kommunene kontraktsstyring?
(for eksempel kvalitetssikring av tjenestekvalitet)
- Hvordan arbeider kommunene med kontraktsutvikling?
(for eksempel utvikling av dialogbaserte kontrakter)
- Hvordan kan kommunene drive med markedsutvikling?
(for eksempel leverandørutvikling og knoppskyting)

3 METODISK TILNÆRMING

Vi har valgt en tredelt tilnærming for generering av empirisk grunnlag. Disse er:

Dokumentanalyse

Spørreundersøkelse og samtaleintervjuer

Skandinavisk seminar

Dataene fra spørreundersøkelsen er lagt inn på en egen internettside om markeds-eksponering av kommunale tjenester. (www.avinet.no/marked)

3.1 Litteraturstudien

Litteraturstudien kartlegger og analyserer alle relevante forhold knyttet til spørsmålene og årsakssammenhengene som er gjennomgått i kapittelet over. Hensikten med litteraturstudien har vært å etablere sist oppdatert kunnskap i Norge og Norden. Litteraturstudien danner også grunnlag for å designe den nettbaserte spørreundersøkelsen og utforming av de strukturerte intervjuguidene som ble brukt i forbindelse samtaleintervjuene med de utvalgte kommunene.

3.2 Spørreundersøkelse

I august 2003 sendte vi ut et elektronisk spørreskjema til alle landets rådmenn. Skjemaet er gjengitt i sin helhet som vedlegg i denne rapporten. Spørreskjemaet var bygget opp slik at ingen svarer på alle spørsmålene – man rutes videre avhengig av valgt svaralternativ.

Hensikten med undersøkelsen var å generere detaljert informasjon om aktiviteten innen markedseksponeringen i kommunene (status pr i dag). Dette gjorde vi for å kunne kjøre de nødvendige statistiske analysene, og for å gjøre denne informasjonen tilgjengelig på en internettside.

Hvor representativ er undersøkelsen?

Av 433 kommuner var det 240 som besvarte spørreskjemaet etter at det ble purret 2 ganger. Dette gir en svarprosent på 55 %. Vår vurdering er at en svarprosent på 55 %, gir et tilfredsstillende statistisk grunnlag for å kunne trekke konklusjoner ut over de kommuner som har besvart. Utvalget er representativt for alle kommune-størrelser; 0-4.000, 4-10.000, 10-50.000 og over 50.000 innbyggere. Videre er utvalget representativt med hensyn til partipolitisk fordeling av ordførervervet i kommunestyreperioden 1999-2003.

3.3 Samtaleintervjuer

Samtaleintervjuene ble gjennomført for å gå i dybden i noen kommuner/regioner der private leverandører har vært prøvd som et alternativ til kommunal drift. Hensikten med intervjuene var dels å klargjøre svar i det empiriske materialet og dels å skaffe mikrokunnskap som ikke lar seg fremskaffe gjennom et på forhånd fastlagt spørreskjema. Representanter for følgende aktører er intervjuet: ISS Danmark, samt kommunene Karmøy, Ålesund, Moss og Oslo. Se vedlegg 1 med oversikt over informanter.

3.4 Skandinavisk seminar

Som en del av prosjektet arrangerte Asplan Analyse og KS et erfaringsseminar i det Danske Finansministeriet i København (23.september 2003). Med på seminaret var foruten representanter fra Asplan Analyse og KS, representanter fra Det danske Finansministeriet, KS konsulent, Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), Lund Universitet og Institut for Offentlig Økonomi og Ledelse.

Følgende tema ble diskutert:

- Hvordan er konkurransesituasjonen i kommunal tjenesteproduksjon p.t.? Er det mange nok aktører til at det blir reell konkurranse?
- Er kommunal tjenesteproduksjon et interessant marked å gå inn i for private leverandører?
- Hva begrenser interessen for dette markedet?
- Kan kommunene selv treffe tiltak for å øke konkurransen i markedet?
- Er kommunenes evne til å styre etter kontrakt gode nok?
- Fordeler og ulemper med tradisjonelle kontrakter, som er rettet mot en konkurranse om lavest mulig pris.
- Fordeler og ulemper med partnerskapsbaserte kontrakter som er rettet mot å etablere en dialog mellom partene for å kunne dele risiko og samtidig utvikle og utnytte ny teknologi eller organisering.

4 MARKEDSEKSPONERING PER I DAG

Hensikten med dette kapitlet er å gi en oversikt over markedseksponering av kommunale tjenester i Norge i dag på bakgrunn av opplysninger gitt i spørreundersøkelsen. Vi vil først gi en kort oversikt over omfanget av markedseksponering. Deretter vil vi beskrive hva som karakteriserer kommuner som markedseksponerer tjenestene.

4.1 Omfanget av markedseksponering

Spørreundersøkelsen viser at 70 % av kommunene markedseksponerer en eller flere av sine tjenester. Vi har i spørreundersøkelsen spurt om hva som er motivasjonen til at kommunen markedseksponerer tjenestene. Tabellen under viser svarfordelingen. Det var mulig for kommunene å krysse av for alle motiver og tabellen under skal leses slik at hvert motiv kan ha opptil 100 % svarandel.

Tabell 4.1: Motivasjon for at kommunene markedseksponerer tjenestene N=164

Motiv	Prosentvis fordeling av alle svar
Politiske årsaker	28 %
Effektivitet/innsparing	94 %
Økt tjenestekvalitet	55 %
Ta lærdom av privat sektor	11 %
Behov for endring	12 %

Tabellen viser at tilnærmet alle kommuner som markedseksponerer tjenestene oppgir effektivisering/innsparing som motivasjon. Økt tjenestekvalitet oppgis av litt over halvparten. Knapt 1/3 av kommunene oppgir politiske årsaker som motivasjon for å markedseksponere tjenestene.

Blant kommuner som *ikke* markedseksponerer tjenestene har vi følgende fordeling:

Tabell 4.2: Årsaker for at kommunene ikke markedseksponerer tjenestene N=72

Årsaker	Prosentvis fordeling av alle svar
Politiske årsaker	43 %
Manglende leverandørmarked	61 %
Manglende intern kompetanse	15 %
For få ressurser	29 %
Andre årsaker	21 %

Ca 60 % av kommunene som har svart på spørreskjemaet peker på et manglende leverandørmarked, mens politiske årsaker oppgis av 40 %. 1/3 av kommunene oppgir at de har for få ressurser til å markedseksponere tjenestene.

Vi har også sett nærmere på hvilke former for markedseksponering som brukes av kommunene. Det er ikke overraskende anbud/kjøp etter forhandling som er oftest brukt:

Tabell 4.3: Former for markedseksponering blant norske kommuner. N=164

Form for markedseksponering	Prosent
Anbud/kjøp etter forhandlinger	21 %
Benchmarking	11 %
Friere brukervalg	3 %
OPS	8 %
AS	7 %
KF	5 %
IKS	13 %
Stiftelse	2 %
AL	1 %

4.2 Hvilke kommuner markedseksponerer?

For kommuner som er mindre enn 50.000 innbyggere viser spørreundersøkelsen at det ikke er noen vesentlig forskjell om de markedseksponerer eller ikke. Tabellen under viser at kommuner med over 50.000 innbyggere har noe høyere grad av markedseksponering.

Tabell 4.4: Markedseksponering og kommunestørrelse. N=236

	Kommunestørrelse			
	0-4.000	4.001-10.000	10.001-50.000	Over 50.000
Markedseksponerer	71 %	67 %	72 %	80 %
Markedseksponerer ikke	29 %	33 %	28 %	20 %
Sum	100 %	100 %	100 %	100 %

Undersøkelsen kartla også hvilken KOSTRA-gruppe kommunene tilhører. Tabellen nedenfor viser at andelen som markedseksponerer er tilnærmet uavhengig av KOSTRA-gruppene. Gruppe 9 består av kun 8 kommuner og ingen av de som har svart på spørreundersøkelsen markedseksponerer. Tabellen utgjør en del av bak-teppe som vi bruker for å se nærmere på variasjonene i det øvrige datamaterialet.

Tabell 4.5: Markedseksponering ihht. KOSTRA-gruppe. N=236

KOSTRA-gruppe		Ja	Nei
1	Små kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, lave frie disponible	69 %	31 %
2	Små kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, middels frie disponible	69 %	31 %
3	Små kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, høye frie disponible	87 %	13 %
4	Små kommuner med høye bundne kostnader per innbygger, lave frie disponible inntekter	25 %	75 %
5	Små kommuner med høye bundne kostnader per innbygger, middels frie disponible	65 %	35 %
6	Små kommuner med høye bundne kostnader per innbygger, høye frie disponible	68 %	32 %
7	Mellomstore kommuner med lave bundne kostnader per innbygger, lave frie disponible	75 %	25 %
8	Mellomstore kommuner med lave bundne kostnader per innbygger, middels frie	72 %	28 %
9	Mellomstore kommuner med lave bundne kostnader per innbygger, høye frie disponible	0 %	100 %
10	Mellomstore kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, lave frie	80 %	20 %
11	Mellomstore kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, middels frie	84 %	16 %
12	Mellomstore kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, høye frie	50 %	50 %
13	Store kommuner utenom de fire største byene	64 %	36 %
14	Bergen, Trondheim og Stavanger	100 %	0 %
16	De ti kommunene med høyest frie disponible inntekter per innbygger	50 %	50 %

Tekniske tjenester mest markedseksponert

Til slutt vil vi nevne at et vesentlig hovedtrekk er at de tekniske tjenestene er mest markedseksponert. Dette er tilnærmet uavhengig av den geografiske dimensjon. Vi vil komme nærmere inn på detaljerte data om kommunestørrelse, sektorvise- og regionale forskjeller i neste kapittel.

5 ANALYSE

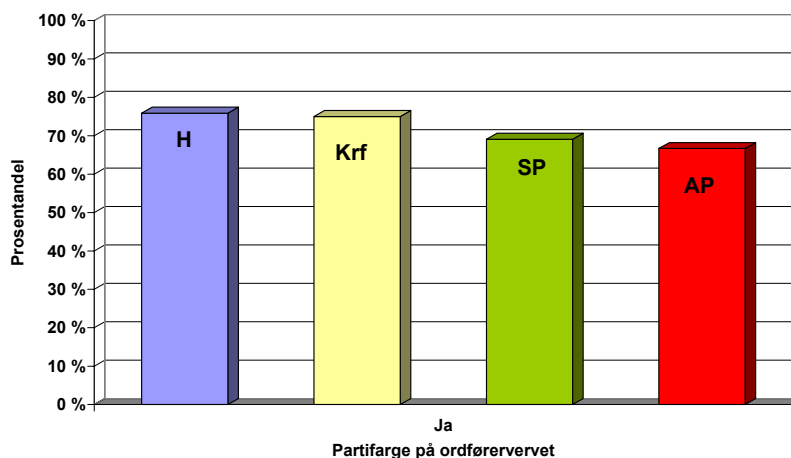
5.1 Analyse av forutsetninger for markedseksposering

For å finne ut hvilke forutsetninger som er avgjørende har vi tatt for oss ulike forklaringsvariable – jfr. problemstillingene. Vi har gjennom spørreundersøkelsen samlet inn data for å se hvilke forklaringskraft disse har.

5.1.1 Partipolitikkens rolle – og den politiske viljen til å bruke markedseksposering som virkemiddel.

For å avdekke om partipolitisk tilhørighet påvirker viljen til å markedseksponere de kommunale tjenestene, har vi valgt å se i hvilken grad respondentene i vår spørreundersøkelse har markedseksponert sine tjenester og deretter fordelt dette på de partier som hadde ordførervervet i forrige fireårsperiode. Dette er vist i figuren under.

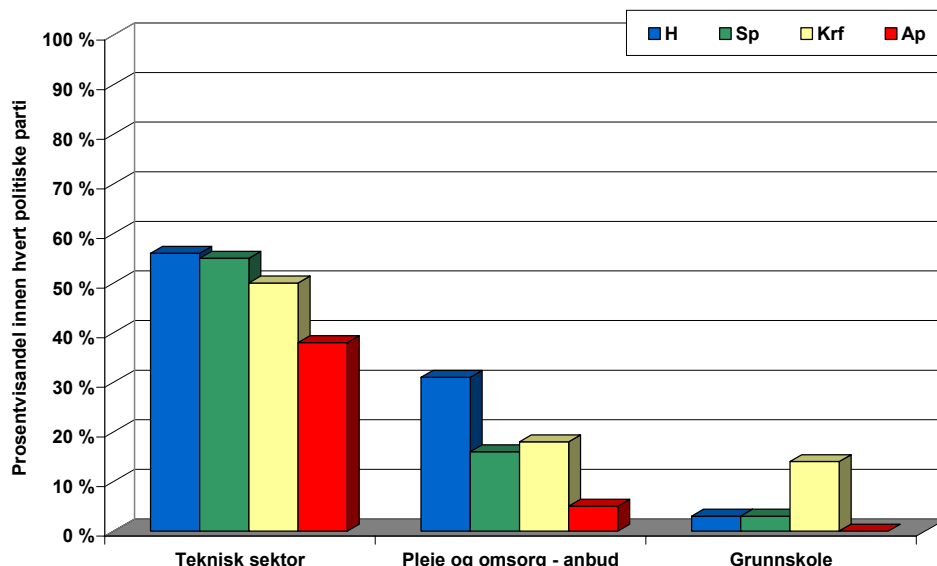
Figur 5.1: Andel som svarer ja på spørsmål om bruk av markedseksposering kontrollert for ordførers partitilhørighet N=164



Det ser ut til at partifarge på ordførervervet har hatt liten eller ingen betydning for andelen som har markedseksponert sine tjenester. Kan dette bety at den intense debatten som har vært på riksplan ikke er like het ute i kommunene? Er det slik at for kommunene er stramme kommunale budsjetter viktigere enn politisk ideologi eller skyldes dette at ordførervervet ofte er et kompromiss slik at ordførervervet ikke nødvendigvis forteller hele sannheten om den gjeldende ideologien i kommunen? Eller er det et uttrykk for at valgt definisjon av markedseksposering også omfatter tiltak som ikke er politisk følsomme – som eksempelvis interkommunale foretak og benchmarking?

For å komme bak disse tallene kan vi kontrollere for de forskjellige sektorene. Å sette en tjeneste ut på anbud er den mest ”radikale” formen for markedsekspone- ring. Vi har derfor valgt å se nærmere på sektorene teknisk, pleie og omsorg og grunnskole, for å avdekke om det er partipolitiske forskjeller i graden av anbuds- utsettelse.

Figur 5.2: Markedseksponeering pr sektor kontrollert for ordførerens partitilhørighet N=164

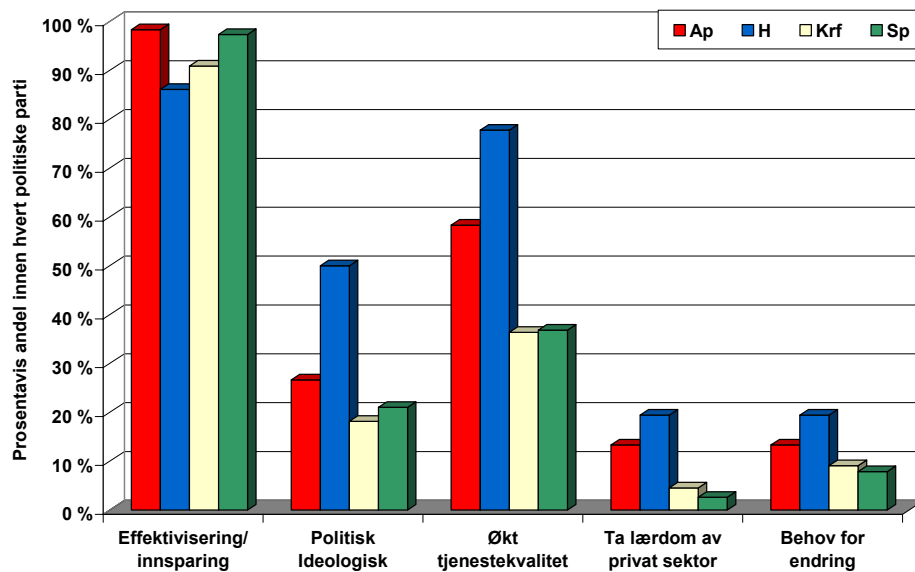


Teknisk sektor er den sektoren der flest kommuner har satt tjenesten ut på anbud. Som vi ser av figuren over er dette mer eller mindre uavhengig av partifarge. Grunnskole er nesten ikke markedseksponert gjennom anbud³. I pleie og omsorgssektoren er de partipolitiske forskjellene mer påfallende. Her ser vi at nesten 30 % av kommunene med Høyre-ordfører har noen av sine pleie- og omsorgstjenester ute på anbud, mens tilsvarende tall for kommunene med ordfører fra Arbeiderpartiet er under 5 %.

For å trenge dypere ned i materien, kan vi se på den oppgitte motivasjonen for å markedseksponeere tjenestene - kontrollert for ordførerens partipolitisk farge:

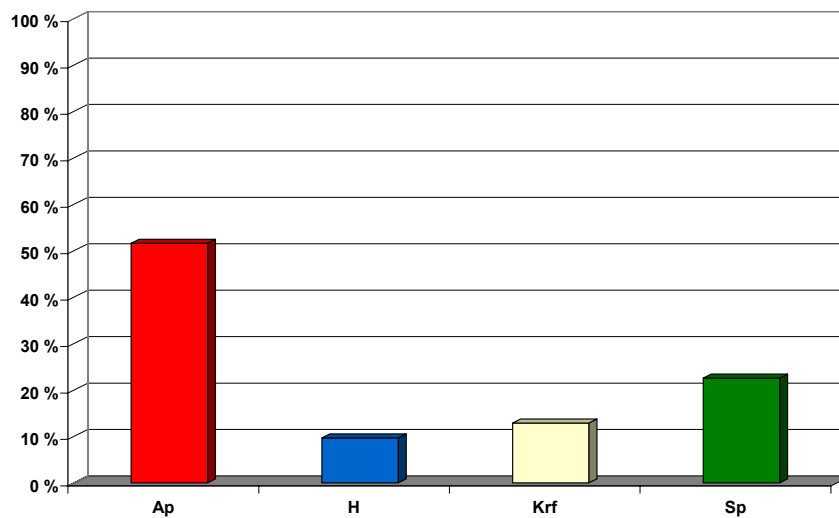
³ Her kan det være en feilkilde som går på at kommunene har rapportert inn private skoler med kommunale tilskudd som markedseksponeering gjennom anbud.

Figur 5.3: Årsaker til markedseksposering og partipolitisk tilhørighet for ordfører N=164



Den klart viktigste begrunnelsen for å markedsekspone de kommunale tjenestene er et ønske om å effektivisere den kommunale driften. Dette gjelder uavhengig av partifarge. Det innebærer at kommunenes motivasjon først og fremst er begrunnet av en annen realøkonomisk virkelighet enn den som er gjeldende på riksplan. Mens rikspolitikerne har ”råd” til å ta prinsipielle og ideologiske standpunkt i debatter, må kommunene se på reelle løsninger for å effektivisere driften. Nest største motivasjonsfaktor for å markedsekspone tjenestene er å øke tjenestekvaliteten. Denne troen på at markedseksposeringen skal øke tjenestekvaliteten er størst i kommuner med ordfører fra Høyre. Som nummer tre er politiske og ideologiske begrunnelser. Igjen ser vi at kommuner med Høyre-ordførere skiller seg ut. For å utdype analysen ytterligere, har vi her også sett på partitilhørigheten til dem som valgte å ikke markedsekspone sine tjenester.

Figur 5.4: Ordførers partitilhørighet i kommuner som ikke markedsponerer og som har svart politiske årsaker som en av grunnene til ikke å markedsponere tjenestene N=31



Det er interessant å registrere at politiske årsaker spiller en betydelig større rolle når man velger å ikke markedsponere, enn når man velger å markedsponere. Med andre ord trekkes politiske årsaker frem som en forklaring på hvorfor man ikke markedsponerer, men ikke når man skal forklare hvorfor man velger å markedsponere.

Av drøftingen over kan vi trekke følgende slutninger:

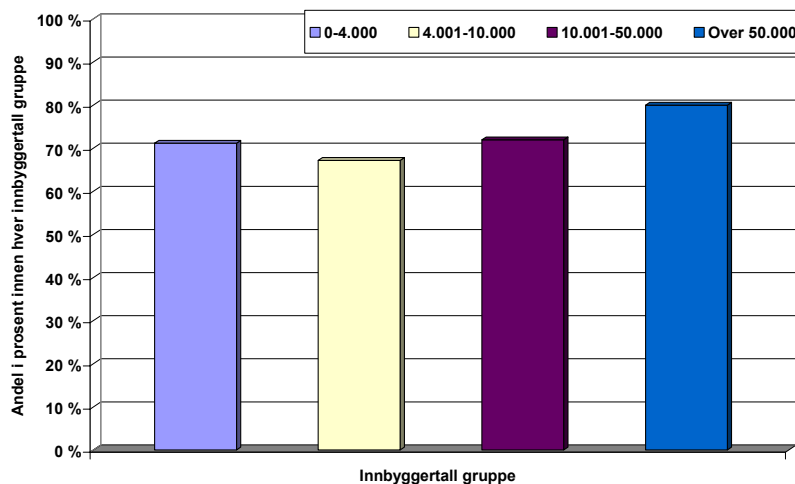
- Det er store forskjeller når vi kontrollerer for sektor. Tekniske tjenester står for langt den største delen av markedsponeringen, mens myk sektor⁴ kun i beskjeden grad markedsponeres. Partipolitikk i form av ordførers partitilhørighet syntes imidlertid å ha noe større forklaringskraft på hvorfor man markedsponere myk sektor enn for teknisk sektor.
- Partipolitiske årsaker er en langt sterkere forklaringsvariabel på hvorfor man ikke markedsponerer enn hvorfor man faktisk gjør det.
- For de fleste kommunene er effektivisering den viktigste motivasjonen for å markedsponere kommunale tjenester. Øke tjenestekvaliteten er nest viktigst. Politisk/ideologisk motivasjon er en svært liten forklaringsvariabel. 70 % av kommunene i undersøkelsen hadde markedsponert sine tjenester og dette var bare i svært liten grad motivert av partipolitikk.

⁴ Myk sektor omfatter i denne sammenheng områdene: barnehage, grunnskole, kommunehelse, pleie- og omsorg, sosiale tjenester og barnevern

5.1.2 Er det bare de store kommunene som markedseksponerer?

Vi har i denne analysen valgt å se på antallet innbyggere som et uttrykk for kommunens størrelse. Nedenfor vises sammenhengen mellom kommunestørrelse og markedseksponering:

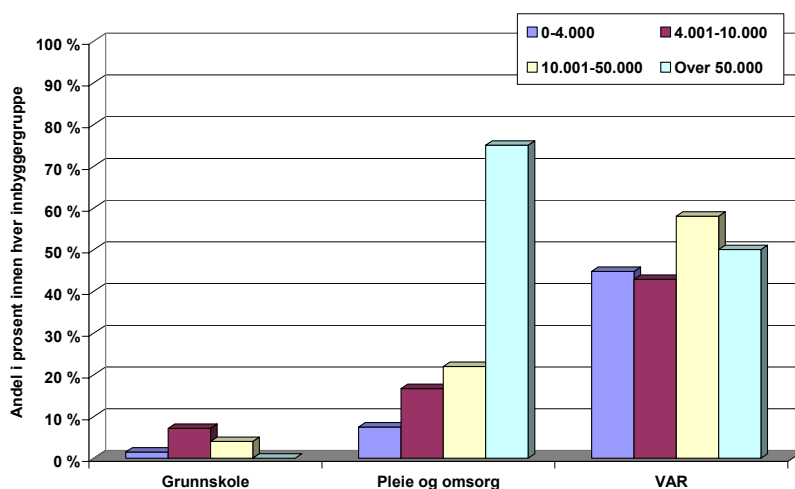
Figur 5.5: Andel kommuner som markedseksponerer tjenester fordelt på innbyggergruppe. N=164



Selv om de største kommunene markedseksponerer noe mer, er det lite eller ingen direkte sammenheng mellom kommunestørrelse og graden av markedseksponering.

Dette bildet er imidlertid mer nyansert når vi kontrollerer for sektor. Figuren under viser at det er liten forskjell mellom store og små kommuner når det gjelder markedseksponering av tekniske tjenester (VAR), mens det er de store kommunene som bruker dette virkemiddelet innenfor myk sektor.

Figur 5.6: Markedseksposering (anbud/kjøp etter forhandlinger) fordelt på utvalgte sektorer og kommunestørrelse. N=164

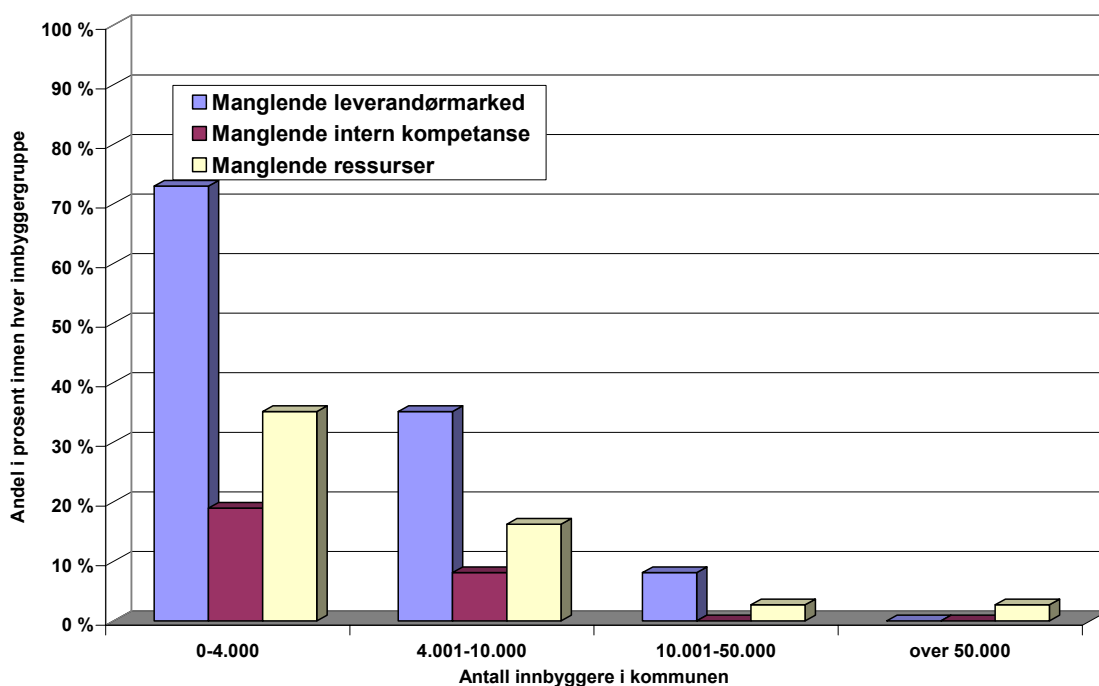


Figuren viser at innenfor grunnskole er det ingen signifikante forskjeller med hensyn til markedseksposering. Innenfor pleie- og omsorg finner vi en slik signifikant forskjell.

5.1.3 Andre årsaker som påvirkes av størrelse?

Størrelse kan påvirke andre forklaringsfaktorer. Derfor har vi sett nærmere på noen av de andre årsakene kommunene oppgir for ikke å markedsekspone, og kontrollert for størrelse.

Figur 5.7: Kommunestørrelse fordelt på årsaker til ikke å markedsekspone tjenester. N=72



I figuren over har vi konsentrert oss om de tre årsakene som har fått flest svar, og

som kan relateres til kommunestørrelse. Det er en klar samvariasjon mellom kommunestørrelse og manglende leverandørmarked, og ikke uventet er dette en av hovedårsakene til at små kommuner ikke markedseksponerer sine tjenester.

At den interne kompetansen er økende med økende innbyggertall er også noe man kunne forvente. Et problem for mindre kommuner er at de ikke klarer å fylle hele stillinger pga av mangel på kvalifisert arbeidskraft (leger, sykepleiere, jurister med mer).

Av drøftingen over kan vi trekke følgende slutninger:

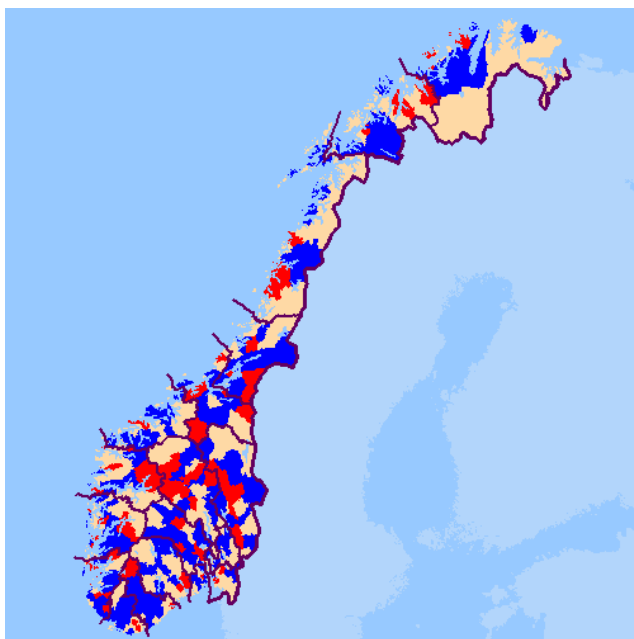
- Uavhengig av sektor markedseksponerer kommuner i alle størrelser noen av sine tjenester.
- De små kommunene som markedseksponerer gjør dette i all hovedsak med tekniske tjenester, mens de store bruker dette virkemiddelet også innenfor myk sektor.
- Manglende leverandørmarked er en av hovedårsakene til denne forskjellen. Jo mer komplekse tjenestene er, desto viktigere er det at kommunen forsikrer seg om at det finnes aktuelle tilbydere i markedet.

5.1.4 Egner markedseksponering seg kun for kommuner i sentrale strøk?

På www.avinet.no/marked kan man gå inn å se på den geografiske fordelingen på noen av de mest sentrale spørsmålene i spørreundersøkelsen. Det er verdt å merke seg at Norge skiller seg ut i Nordisk sammenheng både mht. at antallet småkommuner er langt høyere, og at vi har større forskjeller mellom sentrum og periferi.

Det kartbaserte nettstedet viser den geografiske fordelingen av svarene for hele landet og for de enkelte fylkene. Av 433 kommuner var det 240 som besvarte spørreskjemaet. Kommuner som ikke har svart, vil få anledning til å legge inn sine egne data slik at dette kartet blir komplett. Allerede nå kan hver enkelt kommune gå inn og sammenlikne seg med resten av landet, eller andre kommuner det er naturlig å sammenlikne seg med.

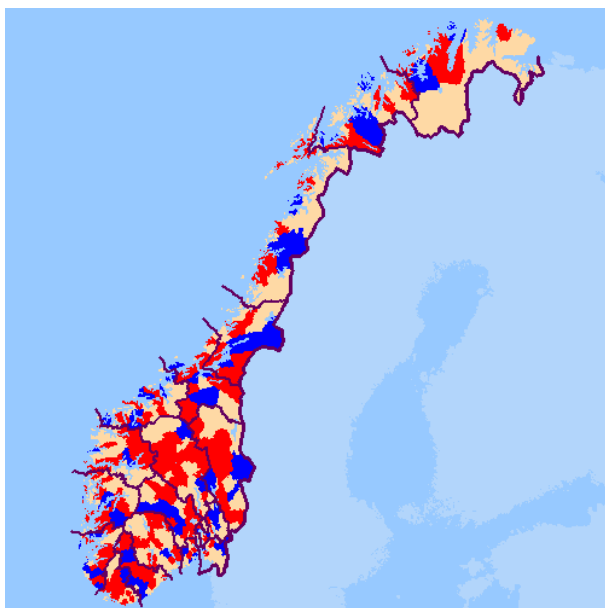
Kartet nedenfor er hentet fra det etablerte nettstedet og viser hvilke kommuner som har markedseksponert noen av sine tjenester. (Blå = ja, rødt = nei, gult = ikke svart)



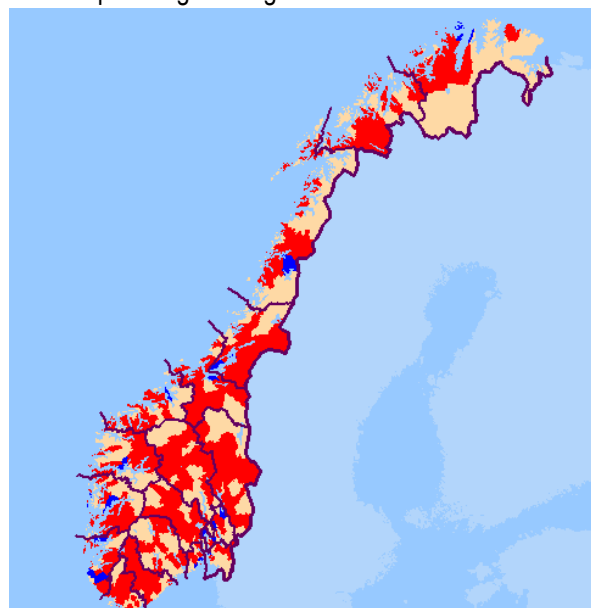
Slik markedseksposering er definert i dette prosjektet, viser kartet at det ikke er noen konsentrasjon i sentrale strøk på overordnet nivå. For å svare på spesifikke problemstillinger knyttet til geografi og sentrum – periferi dimensjonen gir det nettbaserte kartet rike muligheter til å gå i detaljer. I dette datagrunnlaget ligger det store muligheter til å øke presisjonsnivået i forhold til betydningen av sentrum – periferi som forklaringsfaktor. Stikkprøver av datamaterialet viser at det er behov for ytterligere kvalitetssikring basert på detaljert lokalkunnskap, derfor må de geografiske analysene gjennomføres med forsiktighet. Vi vil her gi noen eksempler på analysemuligheter.

Kontrollerer vi for former for markedseksponering og sektor gir spørreundersøkelsen følgende bilde for anbud i VAR sektoren og pleie- og omsorgssektoren.

Anbud i VAR- sektoren



Anbud i pleie- og omsorgssektoren



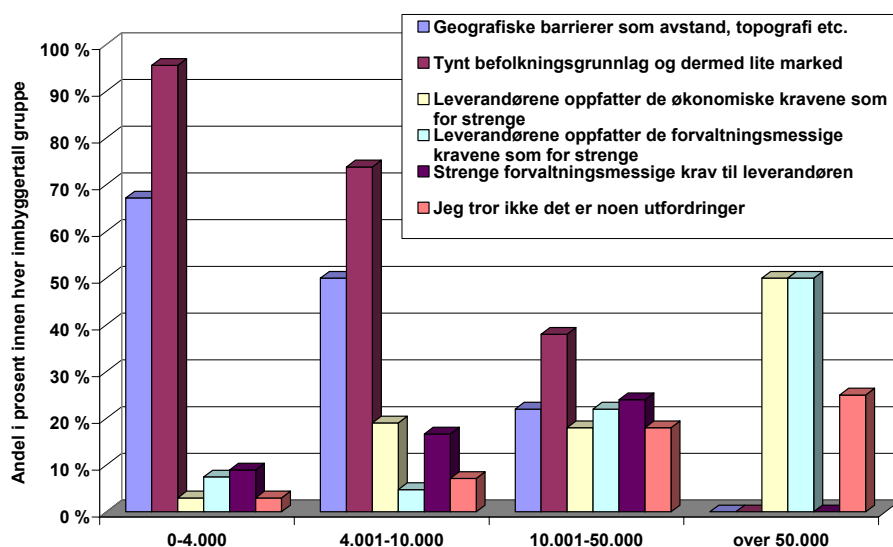
Blå = ja, rødt = nei, gult = ikke svart

Her er vår analyse at geografi som forklaringsvariable bør tones ned for VAR sektoren. For pleie- og omsorg ser det ut til at det er en konsentrasjon rundt byene. Går vi inn på detaljene, ser vi at Leksvik⁵ og Inderøy kommuner har valgt å sette deler av pleie- og omsorgssektoren ut på anbud. Leksvik er en liten kommune (4.000-10.000 innbyggere), men ligger i rimelig nærhet til Trondheim som region-senter.

⁵ Leksvik har kjøpt omsorgstjenester etter forhandlinger fra Mosvik kommune og lagt vaskeritjenester for denne sektoren ut på anbud

For å utfordre vår hypotese om at det er for få private leverandører i perifere områder har vi sett nærmere på hva kommunene mener er årsaken til at leverandørmarkedet er fraværende eller dårlig i mange områder.

Figur 5.8: Kommunestørrelse og hovedutfordringene i leverandørmarkedene, blant kommuner som markedseksponerer tjenester. N=164



Dette bildet gir en sterk indikasjon på at kommuner med geografiske barrierer og lite befolkningsgrunnlag vil ha problemer med å etablere et leverandørmarked, og dermed ha mindre mulighet for å bruke markedseksponering som virkemiddel. Når noen små utkantkommuner likevel markedseksponerer er det sannsynlig at dette gjelder mindre komplekse tjenester som små lokale virksomheter kan levere. For de store kommunene i byer og regionale sentra er det strenge forvaltningsmessige krav og små marginer som trekkes frem som forklaring på manglende leverandørmarked. I tillegg ser vi at de store kommunene i mindre grad mener at et manglende leverandørmarked er et problem.

Vi kan trekke følgende slutninger om sentrum – periferi variablene:

- På overordnet nivå kan vi slå fast at markedseksponering brukes over hele landet.
- Kontrollert for mulig utvikling av et leverandørmarked, er det ikke uventet kommuner i sentrale strøk som har de beste forutsetninger for å markedseksponere sine tjenester uavhengig av sektor. Det er imidlertid nødvendig å se nærmere på lokale, nasjonale og internasjonale leverandører for å si mer om den videre utviklingen av leverandørmarkedet i sentrale og perifere kommuner.

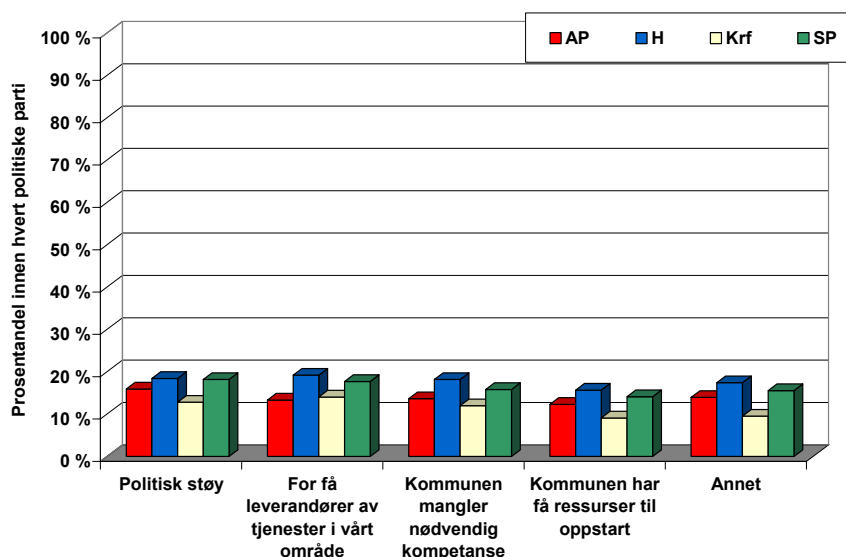
- Det er stor variasjon i denne variabelens forklaringskraft, avhengig av både sektor og former for markedeksponering. Små utkantkommuner markedeksponerer enkle tekniske tjenester, men de store bykommunene markedeksponerer også komplekse tjenester i myk sektor.

5.1.5 Politisk støy som barriere mot markedeksponering

Her vil vi drøfte i hvilken grad politisk støy har forklaringskraft i forhold til markedeksponering av kommunale tjenester. Politisk støy oppstår ofte når tjenesten ikke leveres i henhold til krav og forventninger hos befolkningen. Dette skjer både innen offentlig og privat virksomhet. Noen av tjenestene som kommunen leverer er nær knyttet til det mange oppfatter som grunnpilarene i velferdsstaten. Vi antar at det er mindre politisk støy når det offentlige ikke leverer i henhold til krav og forventninger, enn når en privat aktør ikke gjør det. Dette fordi mange vil mene at de private aktørene har en økonomisk gevinst ved å redusere tjenestekvaliteten. Den politiske støyen vil således være en funksjon av at man antar at en privat aktør profitterer på en undergraving av velferdsstaten.

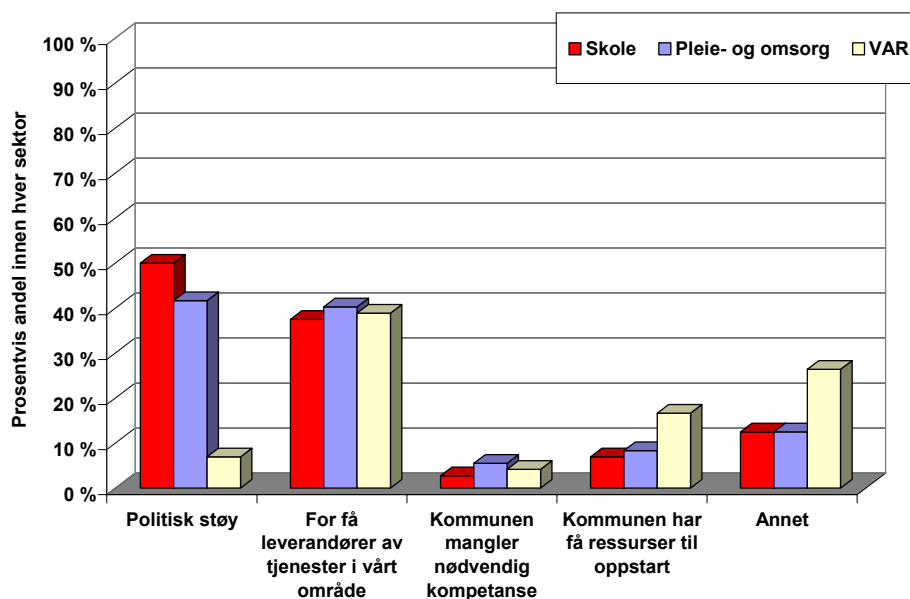
Figuren nedenfor viser at frykten for politisk støy ved markedeksponering er jevnt fordelt mellom partiene. Når det gjelder markedeksponering generelt har ikke frykt for politisk støy noen større forklaringskraft enn de andre faktorene jfr. figuren nedenfor.

Figur 5.9: Hovedutfordringer for kommuner som har markedeksponert tjenester fordelt på ordførernes partitilhørighet. N=164



Kontrollert for sektor, nyanseres dette bildet. I figuren under ser vi på hva de kommunene som har markedeksponert ser på som hovedutfordringer ved markedeksponeringen av kommunale tjenester i sin kommune, kontrollert for tre forskjellige sektorer.

Figur 5.10: Hovedutfordringer for kommuner som har markeds eksponert tjenester fordelt på sektor. N=72



Ikke overraskende er det i skole, og pleie- og omsorgssektoren, politisk støy regnes som en stor utfordring ved markeds eksponering av kommunale tjenester. Det viser at det er mange krefter som virker mot markeds eksponering for disse sektorene. De tekniske tjenestene fortøner seg nesten uproblematisk i forhold til politisk støy. Igjen ser vi at manglende leverandørmarked er et problem. Det kan hende at det er en gjensidig påvirkningskraft mellom politisk støy og manglende leverandører, men dette kan vi ikke slutte ut fra dette datamaterialet.

Vi kan trekke følgende slutninger om variabelen politisk støy:

- Alle partier frykter politisk støy ved markeds eksponering av sine tjenester, men det er først å fremst innen myk sektor dette gir et synlig utslag.
- Viljen til å markeds eksponere myk sektor på tross av frykten for politisk støy, antas å være knyttet til den politiske gevinsten de forskjellige politiske partiene ser i økt bruk av markeds eksponering av kommunale tjenester.

5.2 Analyse av kommunenes samhandling med markedet

Hvordan samhandler de kommunene som markedseksponerer sine tjenester med private aktører, dvs. hvordan fungerer anbudsprosessene, forhandlinger og oppfølging av kontrakt, herunder kvalitetssikring av tjenesteproduksjonen gjennom objektive kvalitetsmålinger og brukerundersøkelser? I dette prosjektet er vi særlig opptatt av om det har skjedd en endring i bevisstheten og praksisen i samhandlingen mellom kommunene og tilbydere/leverandører enten det er private eller offentlige, herunder internmarkedet som oppstår når man tar i bruk en bestiller – utfører modell (BU-modell).

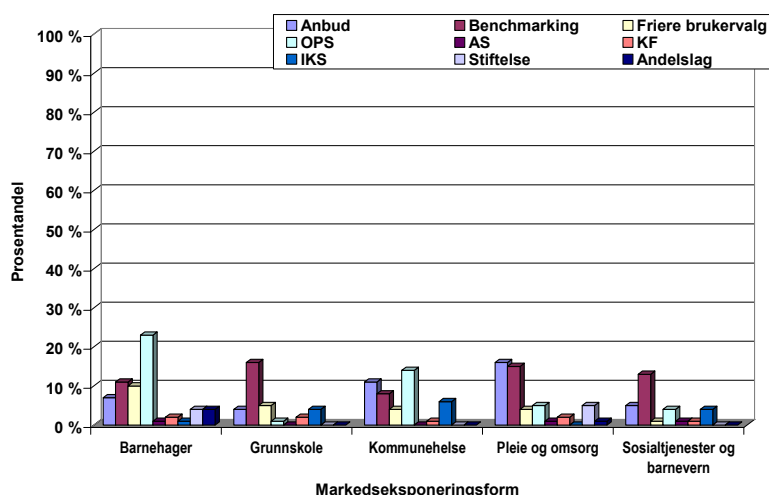
5.2.1 Markedseksponering fra teknisk til myk sektor?

Analysen i kapittel 5.1 viser at markedseksponering innenfor teknisk sektor er et kjent virkemiddel som mange kommuner har tatt i bruk. Våre samtaler med kommunene bekrefter at det er et velfungerende marked for tekniske tjenester, med både små og store leverandører. Markedseksponering innen teknisk sektor er noe som i større eller mindre grad alltid har foregått, og kommunenes samhandling med leverandørene innen for teknisk sektor har vært naturlig - enten det er bonden som måker snø på kommunale veier eller det er nasjonale leverandører av tekniske tjenester.

For kommunene er deler av tjenesteområdene innen myk sektor relativt nytt. I hvert fall i det omfang vi ser i dag. Etter hvert som kommuner har blitt tillagt ansvar eller påtatt seg ansvaret, har tjenesteproduksjonen blitt løst gjennom egenproduksjon. Innenfor myk sektor er markedseksponering nokså nytt - og for mange kommuner et uprøvd virkemiddel. Våre intervjuer viser at det ikke eksisterer de samme naturlige arenaene for samhandling. Området er for ”ferskt”, og intervjuene med flere kommuner (Karmøy, Ålesund og Moss) viser at både kommuner og leverandører er i en tidlig fase av lærekurven og har fortsatt et utviklingspotensial når det gjelder hvordan man skal opptre i markedet. Kommunene har en utfordring knyttet til å endre rolle, fra et forvaltningsperspektiv til nå å se det fra et forretningsperspektiv. Samtidig skal kommunene ivareta publikums interesser og forholde seg til politiske prioriteringer.

På bakgrunn av at myk sektor fortsatt er upløyd mark for mange kommuner, vil vi vil konsentrere vår analyse av kommunenes samhandling med markedet om denne sektoren. Markedseksponering innen myk sektor er ikke omfattende. Spørreundersøkelsen viser at det er anbud, benchmarking og OPS som særlig benyttes innen myk sektor. Samme tendens ser vi blant kommuner som har vurdert markedseksponering, men ikke gjennomført det.

Figur 5.11: Former for markedseksponering fordelt på myke sektorer. N=164



Før vi går nærmere inn på de konkrete problemstillingene knyttet til kommunenes samhandling med markedet, vil vi kort drøfte hvilke muligheter og begrensninger som ligger i de forskjellige formene for markedseksponering.

Benchmarking

I våre samtaler med kommunene er det mange som påpeker at benchmarking er et godt alternativ til for eksempel anbud/kjøp etter forhandlinger. Flere av kommunene trekker frem at man gjennom benchmarking opprettholder tjenesteproduksjonen i egen regi. For de ansatte er dette et poeng i seg selv. I sum blir derfor benchmarking oppfattet som en mild form for markedseksponering. Samtidig kan det være slik at intern benchmarking, eller benchmarking mellom kommuner kan gi kommunene god informasjon om produksjonskostnadene om de i neste omgang skulle kjøpe disse tjenestene i det åpne markedet.

Benchmarking krever at det etableres et sett med indikatorer som virksomhetene måles etter. Benchmarking institusjonaliserer dermed premiering av gode resultater og synliggjør dårlige. Dette i seg selv gir noen utfordringer, ikke minst at det må etableres indikatorer som er godt forankret i organisasjonen, dvs indikatorer som de ansatte aksepterer å bli målt etter. En vesentlig hensikt med benchmarking er å utnytte resultatene som utgangspunkt for læring. Slik sett blir benchmarking et verktøy for en lærende organisasjon.

Benchmarking av virksomheter internt i en kommune kan ha den sideeffekten at ”beste praksis” legges til grunn for sentral dirigering og toppstyring for å fremme effektiviseringsgevinster på kort sikt. På lang sikt kan dette føre til ensretting, stagnasjon og mangel på innovativ tenkning som i mange tilfeller er forutsetninger for omstilling og effektivitet. ”Man blir hva man måles etter”.

Dilemmaet med at benchmarking kan føre til ensretting og sentralisering kan f.eks løses ved at det fokuseres på "beste resultat" fremfor "beste praksis". På denne måten flyttes oppmerksomheten fra virkemidler til målsettinger, og det bør overlates til den lokale virksomhetslederen å bestemme *hvordan* målet skal nås. Dette forutsetter imidlertid at det korrigeres og tas høyde for variasjoner i rammebetingelser som ikke kan påvirkes, og at det er enighet mellom de som benchmarkes om at målinger som er utført er relevante og korrekte.

Vår erfaring fra kommuner som har prøvd benchmarking av virksomheter internt i kommunen, er at omstillingskostnadene kan bli omfattende. Etablering av indikatorer er krevende og forutsetter høy grad av involvering fra de ansatte. Implementeringsfasen krever også store ressurser. Det er behov for å etablere måleverktøy og opplæring av ansatte for registrering av virksomhetsdata. Erfaringer fra benchmarking av sykehjemsvirksomheter i Bærum kommune viser at de ansatte hadde liten forståelse for all registrering og oppfattet det hele som *"unødvendig byråkrati som fjernet oss fra beboerne"*.⁶

Alternativt eller som et tillegg kan man gjennomføre systematiske sammenligninger mellom kommuner. Effektiviseringsnettverket⁷ er et slikt eksempel, der mer enn halvparten av landets kommuner i 2004 tilbys et forpliktende samarbeid med fokus på forbedring av pleie- og omsorgstjenestene og videreutvikling av kvaliteten til brukerne. Et annet alternativ er KOSTRA som er et nettbasert verktøy for systematisk sammenligning mellom kommuner.

Offentlig – Privat Sammarbeid (OPS)

Spørreundersøkelsen viser at 10-20% bruker OPS i myke sektorer. Figuren over viser at dette gjelder særlig innen barnehageområdet. Dette må sees i sammenheng med at en antar at kommunene har oppfattet private barnehager som en variant av OPS, når de har svart på spørreskjemaet.

OPS er ikke en nyskaping slik man ofte kan få inntrykk av i den offentlige debatten. Kommunenes Landspensjonskasse (KLP) har for eksempel i mange år vært eier av rådhus som de leier ut til kommunene. Allerede i 1992 etablerte Storbritannia Private Finance Initiative (PFI) for å bøte på det offentliges problem med å finansiere store offentlige investeringer. Hensikten var at det offentlige skulle få frigjort kapital ved å overlate investeringer til private aktører. Etter hvert har man identifisert andre gevinster ved at man overlater utbygging og drift til profesjonelle utbyggere og eiendomsforvaltere. En rapport utarbeidet av Ervervs- og Bolig-

⁶ Asplan Analyse: Evaluering av Prosjekt konkurranseutsetting i Bærum kommune. Sandvika 2002

⁷ Effektiviseringsnettverket er et samarbeidsprosjekt mellom KS og KRD og ble etablert i 2002

styrelsen i Danmark viser at det finnes 67 OPS-avtaler der de private står for forvaltning, drift og vedlikehold, mens kommunene leier skolene til skoledrift. Rapporten gir et anslag på reduserte kostnader på opptil en ½ milliard kroner.

I Danmark har man i de senere årene også inngått OPS-avtaler som omfatter tjenesteutvikling og tjenesteproduksjon. I dette ligger det at offentlige inngår et partnerskap, for eksempel gjennom etablering av et felles selskap som skal drive med tjenesteproduksjon innenfor kommunens tjenesteområder. Partnerskapstankgangen har et positivt, samarbeidsorientert utgangspunkt. Partnerskap tar utgangspunkt i felles målsetninger og suksesskriterier, samt en åpen kommunikasjon som skaper gjensidig tillit og øker respekten mellom partene. Partnerskap er basert på at begge parter har noe unikt å bidra med til oppgaveløsningen – og at det er et felles ansvar å nå felles målsetninger. I partnerskap søker man å utnytte begge parter kjernekompetanse. Ofte vil det være et klart utviklingspotensial, hvor man avtaler målsettinger for utviklingsarbeidet.

I Danmark arbeider man aktivt for å fremme denne type partnerskapsavtaler. Blå ble det innenfor områdene eldreomsorg, eiendomsforvaltning, interkommunalt juridisk kontor og parkdrift utlyst konkurranse om OPS. Innenfor pleie- og omsorg prøves det nå ut et nytt servicetilbud i Hirtshals som er utviklet av kommunen og en privat utfører. Tilbudet skal imøtekomme de eldres behov for tilleggssytelser innen hjemmetjenester. Tjenestene omfatter havearbeid, matlaging, arrangere selskaper, høytlesing osv.

Vår vurdering er at OPS brukt på den rette måten har et stort potensial for utvikling av tjenester i Norge⁸ Et vesentlig moment er at man utnytter privat sektors og offentlig sektors komparative fortrinn sammen. I et offentlig privat samarbeid om for eksempel sykehjemsdrift, kan kommunen utvikle omsorgstilbudet, mens den private partneren kan utvikle støttetjenester.

Ved å inngå slike avtaler kan det foreligge en fare for monopolisering av tjenesteproduksjonen. Den gjensidige avhengigheten mellom partene kan bli så sterk at det blir vanskelig å invitere nye potensielle partnere. Knyttet OPS også til investeringer av infrastruktur blir denne avhengigheten sterkere siden investeringer av denne størrelse normalt har en avskrivning på minst 15 år.

Friere brukervalg

Friere brukervalg innebærer at brukeren fritt kan velge mellom et utvalg av leverandører bestemt av kommunen, og at pengene følger brukeren. Dette er en form for markedeksponering som vi kommer til å se mer av de nærmeste årene. Figur

⁸ F eks Flykningeguideprosjektet som startet opp som et samarbeid mellom Bærum kommune og Røde Kors, eller Frivillighetssentralenes samarbeid med kommunens tjenester.

5.11 viser at friere brukervalg benyttes av mange kommuner og overraskende er det flest innen barnehageområdet. Vi ser også at noen kommuner har friere brukervalg i grunnskolen. En forklaring kan være at alternative skoler og private barnehager oppfattes som friere brukervalg. Men det er også mulig noen kommuner kan ha misforstått eller krysset av feil.

Friere brukervalg benyttes også innenfor pleie- og omsorg, dvs. for hjemmebaserte tjenester. Dette er et nytt område, og noen fryktet at eldre mennesker ikke ville være i stand til å være ”shoppere” av denne type tjenester. Erfaringene fra bydelene Nordstrand og Lambertseter i Oslo kommune viser at under et halvt år etter at fritt brukervalg ble innført, hadde rundt 10 % av brukerne skiftet leverandør⁹.

Fordelen med brukervalg innen hjemmetjenesten er at brukerne selv er med på å utvikle tjenestene gjennom sine individuelle valg. I tillegg er det mulig å åpne for at leverandørene kan tilby tilleggstjenester, noe som i seg selv bidrar til å utvikle tjenestene.

Friere brukervalg har en lav etableringsstørrelse, og kan være et bidrag til å utvikle leverandørmarkedet. Sverige har de siste årene fått en sterk økning i bruken av friere brukervalg. Erfaringene viser at man på mellomlang sikt får etablert et mye bredere tjenestetilbud, der noen leverandører tilbyr nisjeprodukter. Et generelt trekk er at tjenestetilbudet utvikles ut fra brukernes subjektive behov, noe som kan avvike fra faglige vurderinger av brukernes behov. Dette gjelder særlig innenfor pleie- og omsorgssektorene. I Larvik har man i høst vedtatt fritt skolevalg i grunnskolen. I Oslo som har man i mange år hatt fritt skolevalg for videregående skoler hvor valget er knyttet opp til karakterer. Erfaringer fra dette er både positive og negative. Gode skoler blir mer synlige og andre skoler får noe å strekke seg etter. En mer negativ erfaring er at det ser ut til å oppstå en lagdeling av skolene. Det etableres A og B skoler, og i Oslo er også siling mellom etniske og ikke etniske nordmenn en problemstilling.

Friere brukervalg innebærer enten en konkurranse der leverandørene må konkurrere om å kvalifisere seg (jfr. Bærum kommune), eller at det etableres en form for autorisasjonsordning der det stilles faglige og økonomiske krav til leverandørene. Det er viktig at betingelsene for autorisasjon ikke favoriserer noen av leverandørene som for eksempel kommunens egen virksomhet.

En viktig forskjell mellom disse to ordningene (autorisasjon og rammeavtale) er at med rammeavtale er brukernes rettigheter bedre sikret. Med en rammeavtale foretar kommunen en utvelgelse blant aktuelle leverandører og brukerne må velge en av disse, og utvelgelsen er regulert etter Lov om offentlige anskaffelser. Autorisasjonsordningen innebærer at brukerne selv velger blant de autoriserte leverandørene, dermed foreligger det ikke en direkte tildeling av kontrakt mellom kommu-

⁹ Kilde: Michael Kaurin Oslo kommune – Storbyforskningens dag 11.11.03

nen og leverandørene. Ønsker kommunen derimot å stille krav til leverandørene ut over det som følger av vilkårene for å gi autorisasjon, har man i Oslo kommune anbefalt at det inngås en rammeavtale med leverandørene i henhold til lov om offentlige anskaffelser.¹⁰ En autorisasjonsordning gir lav terskel for nyetableringer og fører sannsynligvis til at flere aktører kommer på banen. Ved rammeavtaler heves terskelen noe, men til gjengjeld står brukerne sterkere om tjenesten viser seg å ikke være i henhold til krav og forventninger. Når det gjelder lovpålagte tjenester, må dette enten være klart definert i autorisasjonskravene, eller kommunen må inngå direkte avtaler med leverandøren. Det er viktig for den videre utviklingen av dette markedet at man ikke får tilfeller hvor kommunen fraskriver seg ansvar for lovpålagte oppgaver med basis i en autorisasjonsordning.

Et alternativ som er prøvd ut i Täby og Danderyd kommuner i Sverige er å la innbyggerne velge mellom leverandører i de to kommunene. Årsaken til dette valget var at kommunene oppfattet seg selv som for små til at friere brukervalg kunne fungere godt. Dette forutsetter en felles administrasjon av brukervalget i de to kommunene.

Et stort problem er at brukerne ikke er like og at noen er mer ressurskrevende enn andre. Det betyr at det er et behov for å differensiere den ”sjekken” som hver enkelt bruker får med seg som ”shopper” av tjenestene.

Svenske erfaringer viser videre at friere brukervalg ikke bidrar til å redusere kostnadene. Tvert i mot ser det ut til at ressursbehovet øker. Dette skyldes at det i større grad overlates til brukerne å bestemme hvor mye tjenestene skal benyttes. Det er derfor behov for en viss kontroll, eller at man skiller mellom tjenester som finansieres av kommunen og tjenester som brukeren må betale for selv.

IKS og dannelse av kommunale selskaper (AS, KF, AL og stiftelse)

Etablering av interkommunale selskaper og kommunale virksomheter enten som egne rettssubjekter eller som egne resultatenheter innenfor kommunen har vist en økende tendens. Slike løsninger bidrar til å synliggjøre ansvar og resultatområder for de utvalgte virksomhetsområdene. Spørreundersøkelsen viser at IKS er mest benyttet. Mange oppfatter dette som et alternativ til markedseksposering, og spørreundersøkelsen gir også grunnlag for å hevde dette. Blant kommuner som ikke markedseksposerer tjenestene er det 75 % som svarer at de samarbeidet med andre kommuner (for eksempel IKS) som et alternativ til markedseksposering. Blant kommuner som markedseksposerer tjenestene, er det 50 % som sier at etablering av IKS i noen tilfeller er et alternativ til markedseksposering. Det er bare mellom 20 og 30 % som sier at etablering av IKS og dannelse av kommunale selskaper

¹⁰ Oslo kommunes notat/vedlegg til bystyresak om innføring av friere brukervalg

(AS, KF, AL og stiftelse) har påvirket evnen til å markedseksponere eller inspirert til markedseksponering av tjenestene.

Dette tyder på at kommunene ikke ser på etablering av IKS og dannelse av kommunale virksomheter (AS, KF, AL og stiftelse) som en start for å markedseksponere tjenestene ytterligere gjennom bruk av anbud, friere brukervalg og benchmarking. Tvert i mot viser vår undersøkelse at etablering av IKS og dannelse av kommunale virksomheter (AS, KF, AL og stiftelse) er et alternativ til ytterligere markedseksponering.

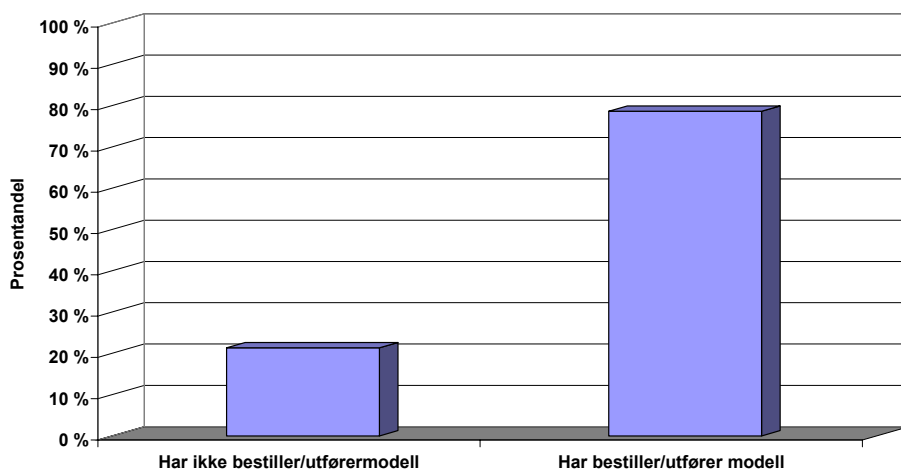
5.2.2 Spiller intern organisering i kommunen en rolle for samhandling med markedet?

Det er en vanlig påstand fra private aktører at det er tungvint å forholde seg til offentlige oppdragsgivere. Det er vanskelig å vite hvem som til slutt tar beslutningen om en kontrakt, og kommunene vil gjerne detaljstyre alt.

Ved markedseksponering av sine tjenester må det offentlige bevege seg fra et forvaltningsregime til en mer forretningsorientert virksomhet. Et grep for å tilpasse seg denne situasjonen er å skille klarere mellom bestiller og utførerfunksjonene (BU-modellen) i fht. de offentlig finansierte tjenestene. En BU modell kan brukes både i forhold til interne og eksterne leverandører.

Ser vi nærmere på kommuner som har en bestiller – utfører modell i forhold til de som ikke har det, får vi følgende bilde:

Figur 5.12: Markedseksponering blant kommuner som har bestiller/utfører modell eller ikke.
N=164

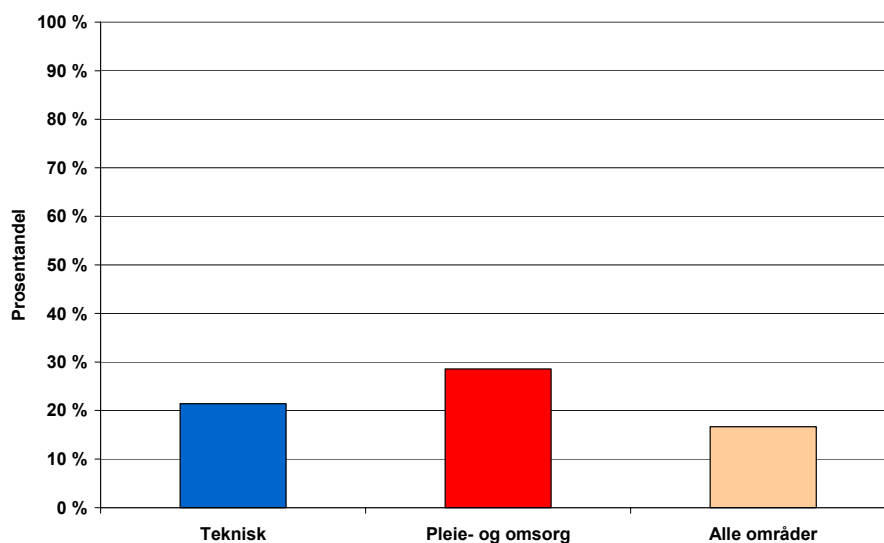


Blant de som har innført en BU-modell er det 80 % som markedseksponerer, og blant de som ikke har gjort det er det 20 %. Fordelen med å skille bestiller og utfø-

rer i forhold til et internt marked er en tydeligere oppdeling av forvaltningsoppgaver og tjenesteproduksjon. Dette kan høyne bestiller-kompetansen og legge til rette for en mer nøytral bestilling av tjenesten. Gjennom en intern kontrakt (serviceavtale) kan man legge til rette for at den som har ansvaret for å yte god service også får handlingsrom til å finne løsningene. Utfordringen er at modellens klarhet kan bli et stivbent system og føre til en økt fragmentering av tjenestene. Utfører-enhetene kan oppleve seg som små bedrifter uten ansvar for samarbeid innenfor eller på tvers av sektorene. (Pape 2002)

Fagforbundet uttrykker en frykt for at en BU-modell skal gi de som utfører tjenestene mindre innflytelse og påvirkningsmulighet i forhold til utvikling av tjenesten. Mange ser også organisering av kommunen etter en BU-modell som et steg i retning av markedseksponering av tjenestene. Om dette er et steg i retning av mer markedseksponering er det for tidlig å si, og det vil være forskjeller avhengig av hvilken sektor man ser på.

Figur 5.13: BU-modell fordelt på sektor. N=42



Spørreundersøkelsen viser at BU modellen er etablert i litt under 30 % av kommunene innenfor pleie- og omsorgssektoren. For teknisk sektor er andelen ca 20 %. Dette sammenfaller med våre erfaringer fra intervjuene med kommunene. Det er særlig innenfor myk sektor, herunder pleie- og omsorgssektoren at kommunene har sett seg tjent med å etablere et formelt skille mellom utfører og bestiller.

5.2.3 Kommunenes håndtering av anbudsprossessene

Her vil vi skille mellom kommunenes håndtering av interne bud og hvordan kommunene samhandler med leverandørene i forbindelse med anbud/kjøp etter

forhandlinger. Er det slik at når kommunene åpner for interne bud, så bidrar dette til å redusere kommersielle leverandørers interesse for å legge inn tilbud?

Mye tyder på at kommune har et ryddig forhold til organisering og bruk av interne bud. I flere av de utlyste konkurransene har de interne budene vist seg å være konkurransedyktige. SBL¹¹ hevder at dette er et uttrykk for at det ikke har vært en reell konkurranse, men det er foreløpig ikke kommet formelle klager på forskjellsbehandling som er blitt tatt til følge. Noen av kommunene vi har intervjuet er tydelige på at det interne budet er en viktig korreksjon i forhold til å definere riktig markedspris. Selve forberedelsene til en markedseksponering av et sykehjem gir kommunen et godt grunnlag for å vurdere hva prisen i markedet bør være. De kan stille kritiske spørsmål hvis de får inntrykk av at prisene dumpes, både fra interne bud og fra eksterne leverandører.

Vi vet mindre om kommunens behandling av de interne tjenesteleverandørene i de tilfellene det ikke åpnes for fri konkurranse. Det vi imidlertid har observert er at kommuner velger å håndtere de interne "leverandørene" som de gjorde før et skille mellom bestiller og utfører ble etablert. Våre observasjoner tyder på at man opprettholder den uformelle kontrollen, og at det er først når tjenesten konkurranseutsettes at det etableres et system for kvalitetskontroll etc.

Når det gjelder kommunenes samhandling med leverandørene i forbindelse anbud/kjøp etter forhandlinger viser intervjuene at kommunene har en tendens til å undervurdere sin markedsrett overfor leverandørene. Innenfor pleie- og omsorg er vår vurdering at kommunene har vunnet de første seirene i form av at kostnadene er redusert. Våre observasjoner tyder på at marginene ikke har vært gode for leverandørene i de inngåtte kontraktene. I våre samtaler med ISS i Danmark gir de uttrykk for at det norske markedet ikke er interessant fordi kommunene er for lite villige til diskutere nødvendige endringer i forhold til kontrakt når det avdekkes svakheter. Konsernledelsen i Danmark hevder det er svært vanskelig å tjene penger i Norge, slik markedet fungerer i dag. Som følge av dette har ISS foreløpig valgt å trekke seg helt ut av pleie- og omsorgsmarkedet i Norge.

Som vist tidligere har hovedmotivasjonen for kommunene som har markedseksponert tjenestene vært å redusere kostnadene. Dette kan ha bidratt til at det har vært en overfokusering på reduserte kostnader i anbudsprosessene. De første anbudsprosessene i Oslo tyder på dette. I etterkant har kommunen lært av disse prosessene og lagt mindre vekt på reduserte kostnader når de nå gjennomfører anbudsprosessene.

¹¹ Servicebedriftenes Landsforbund, Furulund i Kommunal Rapport nr oktober 2003

5.2.4 Kontraktsformer og kontraktsutvikling

Det er i litteratur om offentlig styring gjennom kontrakt vanlig å skille mellom klassiske kontrakter og partnerskapskontrakter. Klassiske kontrakter er mest hensiktsmessige, hvis det primære formål med anbudet er at få tilbud på en forholdsvis veldefinert tjeneste til lavest mulig pris. En slik kontrakt forutsetter at kommunen har god kunnskap om hva slags tjenester som bestilles. Partnerskapskontrakter er hensiktsmessige når hovedmålsettingen med konkurranseutsettingen er å utvikle kvalitet gjennom innovasjon og gjensidig inspirasjon i en situasjon hvor kommunen ikke presist vet hva potensialet for tjenesteutviklingen er.

Det er en klar tendens til at man nå begynner å snakke mer om utviklingskontrakter/ partnerskapskontrakter med mer fokus på tjenestekvalitet. Danskene er spesielt opptatt av at det er en målsetting å få frem innovative løsninger i forhold til den tradisjonelle offentlige tjenesteproduksjonen.

Erfaringene så langt i Norge er at kontraktene nesten er blitt et mål i seg selv. Særlig innenfor pleie- og omsorg har det vært viktig å ”få alt med i kontrakten” for å sikre at man har definert tjenesten godt nok. Problemet med slike ”oppskriftskontrakter” er at bestilleren mister gode muligheter til å utvikle tjenesten ved å unnlate å invitere til utvikling og nyskaping fra utførerens side (Pape 2002). Det er heller ikke sikkert at bestilleren har detaljkunnskapen og alltid vet hva som er best. Ofte blir det lange diskusjoner på kontraktsnivå, i stedet for diskusjon om tjenesteinnhold eller aller helst om brukernes behov.

Det andre ytterpunktet er rene utviklingskontrakter hvor begge parter investerer mye tid og ressurser for å lære av hverandre og drive utviklingsarbeid, jfr OPS. Slike partnerskapskontrakter¹² krever styring og kontroll selv om de ikke er like regelorienterte som klassiske kontrakter. En viktig forutsetning er at partnerskapet må baseres på gjensidig tillit og åpenhet. Dette innebærer bl.a. at den private deltaker i partnerskapet må være åpen på sine kalkulasjoner og forventninger til å tjene penger. Dette hindrer spekulasjoner fra den offentlige partner om at han blir lurt. Samtidig vil en slik åpenhet i større grad binde den offentlige partner til kostnadsstyringen av prosjektet, enn om det ikke hadde vært åpenhet om forventninger til gevinster.

En annen viktig forutsetning er at partnerskapet på forhånd må ha avtalte regler for håndtering av uenigheter, enten det handler om uenighet knyttet til nye forslag eller at den ene partneren opplever at den andre ikke leverer som avtalt. I praksis innebærer dette at man må etablere et konflikthåndteringssystem. Slike systemer har som målsetting at uenigheter i størst mulig grad løses av dem det angår. I

¹²Kilde www.udbudsportalen.dk, kronikk av Chefkonsulent Martin Haaning, PLS RAMBØLL Management

praksis innebærer dette at det eksisterer prinsipper for når uenigheten løftes opp på neste organisatoriske nivå.

Konflikthåndteringssystemet hindrer ikke at det vil være behov for en avtale som regulerer konflikter. Disse avtalene skal være like presise mht. mislighold etc. som tradisjonelle kontrakter. Forskjellen går på at begge parter er med på å utvikle kravene i kontrakten. Hensikten er at begge parter kompetanse utnyttes i utviklingen av avtalen som regulerer partnerskapet.

Denne form for samarbeid hindrer ikke at det skal gjennomføres anbud om hvem som skal inngå i partnerskapet. Problemet med denne form for avtaler er at det kan bli for tette bånd, eller at en leverandør som har investert mye i den nåværende kontrakten blir byttet ut ved neste korsvei.

Innenfor friere brukervalg i Oslo har man lagt opp til en utviklingsmodell hvor hensikten er å sikre at kommunens og leverandørens plikter i hht. kontrakt oppfylles, og hensynet til tjenestemottaker blir ivaretatt. Dette er en kontraktsform som i større grad fokuserer på tjenesteinnhold og opplevd brukerkvalitet.

5.2.5 Kommunen som markedsutvikler

En mulighet for kommunen til å stimulere markedet, er å øke utbudet av offentlige tjenester for åpen konkurranse. Fra Danmark¹³ vet vi at det overordnede bildet er at 9 av 10 kommunale tjenester produseres av offentlige ansatte. Markedseksponeeringen av offentlige tjenester har vært nærmest konstant de siste 10 årene, og samlet har kommunenes og amtenes kjøp av tjenester steget med under 1,5 %. For myk sektor utgjør ca 5 % av driftsutgiften kjøp av tjenester, mens for teknisk sektor er dette tallet nærmere 50 %.

De forklaringsvariablene vi har sett nærmere på kan gi hver enkelt kommune en indikasjon på hvor de står i forhold til å markedseksponere flere eller mer av sin tjenesteproduksjon. Flere norske kommuner har politisk vedtak på at man skal vurdere markedseksponering innenfor alle sektorer i kommunen. Etter hvert som man lærer av egne eller andres erfaringer, kan det være nødvendig for den enkelte kommune å ta mer strategiske valg i forhold til markedseksponeringen og konsentrasjon av ressursene.

Vurderingen av kommunen som en markedsutvikler er særlig aktuell der hvor markedet er avhengig av den offentlige etterspørselen. Markedseksponeeringen av myk sektor har foreløpig et begrenset omfang, og som vi har vært inne på er det ikke mange leverandører som går tungt inn i denne sektoren. I dagens situasjon er det et problem at man ikke får tilstrekkelig antall kvalifiserte tilbydere for å sikre en reell konkurranse når f eks driften av et sykehjem legges ut på anbud.

¹³ Rapport fra Finansministeriet i Danmark, 2003. "Fra få til mange leverandører"

I Moss har man prøvd å lage næringsklynger innenfor omsorgssektoren (sykehjem, hjemmehjelp og PU enheter) i håp om å tiltrekke seg private aktører som kunne utnytte stordriftsfordelene, men man har foreløpig ikke lyktes i å få noen til å gi tilbud på hele verdikjeden. Det er mulig at multi-utility selskaper kan hente ut rasjonaliseringsgevinster og stordriftsfordeler i forhold til slike klynger.

Multi-Utilitysselskaper er selskaper som utnytter sin kjernekompetanse til å utvikle og levere flere produkter og tjenester på nye områder¹⁴. Flere av de selskapene som har prøvd dette er i ferd med å revurdere sine strategier på dette området. Etableringen av Kommunal Konkurrans Oslo var tenkt som et Multi-Utilitysselskap som skulle stå for det interne budet uavhengig av sektor. I dag operer dette foretaket kun innenfor pleie- og omsorgssektoren. Slik det ser ut i dag er inngangsbarrierene i form av investeringer og oppbygging av ny kompetanse for store for denne type selskaper, særlig innen myke sektorer. Vi tror at utviklingen går den andre veien i form av mange små virksomheter som leverer spesialiserte tjenester. Et eksempel er omsorgsarbeidere som starter egen virksomhet, eller at kjøkkentjenestene i sykehjemmene sentraliseres og/eller privatiseres.

Når det gjelder håndtering av interne bud og hvilke følger dette har for markedsutviklingen, viser evalueringer av konkurranseutsetting i Oslo og Trondheim, samt Oslo kommunes bruk av interne bud at kommunens egen deltakelse i konkurransene verken stimulerer eller begrenser markedet (Asplan Analyse, 2003). Ikke uventet ser flere kommuner internbud som helt nødvendig både i forhold til egne ansatte og kommunens kvalitetssikring av den leverandøren som til slutt får kontrakten. Gjennom å gi bud på egen virksomhet får man en solid gjennomgang av egen tjenesteproduksjon, og dermed muligheten til å sammenlikne og velge det beste tilbudet. Uten de interne budene ville det i noen tilfeller bare vært for få tilbydere til å sikre reell konkurranse. Samtidig er det en reell fare for at de private aktørene trekker seg ut av markedet om det interne budet til stadighet vinner frem.

Markedsutviklingsstrategien innen myke sektor i Norge har til nå vært basert på å etablere en etterspørsel ved at kommunene setter pleie- og omsorgstjenester ut på anbud. Ut fra våre samtaler med kommunene tyder det på at denne ensidige strategien ikke er tilstrekkelig for å utvikle markedet for konkurranseutsetting innen pleie- og omsorgssektoren.

Vår vurdering er at kommunene i større grad må komme på banen for å utvikle leverandørmarkedet for tjenesteproduksjon innen myk sektor.

Det er i den sammenheng viktig at kommunene har en tettere dialog med leverandørene. Kommunene har en tradisjon for å holde leverandørene på en ”armlengdes avstand” for ikke å bli beskyldt for forfordeling og i verste fall korrupsjon. Dette

¹⁴ Eksempler er energiselskaper som bruker sin infrastruktur og nettverk til å tilby f.eks. telecom tjenester og produkter, eller hotell og service bedrifter som etablerer seg innenfor privat pleie- og omsorg.

må ikke hindre kommunene i å ha en åpen og utviklingsorientert dialog med leverandørmarkedet i sin helhet. Man må opparbeide en gjensidig forståelse for hverandres situasjon. Mistenksomheten mellom det offentlige som bestiller og det private som leverandør må overvinnnes.

Hvilke andre tiltak kan kommunene satse på for å stimulere markedet? Med bakgrunn i beskrivelsene i kapitlene over er vår vurdering at følgende tiltak peker seg ut:

Knoppskyting

En mulig vei for å stimulere markedet, er at kommunene bidrar til knoppskyting relatert til kommunal tjenesteproduksjon. Knoppskyting er en form for lavterskel utvikling der kommunen og det nye selskapet deler risiko. Ved knoppskyting overtar en eller flere medarbeidere en tidligere kommunal enhet, som omdannes til en privat virksomhet på markedsvilkår. I Sverige har kommunal støtte til denne form for leverandørutvikling vært praktisert med betydelig suksess på en rekke forskjellige velferdsområder.

Danmark har følgende erfaring med knoppskyting¹⁵.

Pia Baum Hansen startet i 1992 virksomheden PBH Hjemmehjælpservice A/S. Pia Baum Hansen har en fortid som offentligt ansat, bl.a. i den kommunale hjemmepleje og inden for sundhedsvæsenet. I dag driver hun en virksomhed med ca. 100 ansatte og en gennemsnitlig stigning i omsætningen på 35 pct. de seneste år. Virksomheden leverer hjemmehjælp og erhvervsrengøring til offentlige og private kunder. Derudover satser virksomheden på undervisning inden for omsorgsservice.

Den samme rapporten ser for seg to mulig veier for knoppskyting: For det første ved at de ansatte selv tar initiativ til å etablere virksomhet basert på at kommunen kjøper tjenester. Den andre muligheten er at kommunen tar initiativet og gir virksomheten beskyttelsesperioder eller fri overtakelse av realkapitalen.

I Sverige har man gode erfaringer med knoppskyting. Flere svenske kommuner og län har hatt en rekke positive erfaringer med å skape nye leverandører med utgangspunkt i offentlige ansatte. I Stockholm er det over en syv års periode dannet mer enn 140 nye virksomheder ved knoppskyting innenfor myk sektor. Undersøkelser viser at bare i Stockholm län omsettes det for ca. 450 mill SEK, tilsvarende ca. 2 prosent av hele budsjettet. Dette er en markedsandel på ca. 15-20 prosent i forhold til kommersielle virksomheters omsetning knyttet til myk sektor. Resultatet skyldes bevisst satsing fra Stockholm läns politiske ledelse. Både kommunene i regionen og Stockholm län har gjennomført en rekke tiltak for å stimulere dette.

¹⁵ Fra få til mange leverandører - Øget konkurrence mellem leverandører af offentlig service. Finansministeriet – Danmark, mars 2003

En problemstilling som bør undersøkes nærmere, er om knoppskyting egner seg i utkantstrøk eller om det egner seg best i befolkningsrike områder. Hvis knoppskyting egner seg i utkantstrøk, vil dette være en mulig vei for kommuner hvis de ønsker å etablere et leverandørmarked for sine tjenester i områder hvor dette synes vanskelig.

OPS

Offentlig privat samarbeid for utvikling av tjenestetilbudet kan være et interessant tiltak. Kommunene sikres kontroll over utviklingen, samtidig som de private får brukt sin kompetanse til å utvikle tjenesteproduksjonen. Et aktuelt område for OPS kan være samarbeid om utvikling av sykehjemsdrift, der kommunen bidrar med kjernekompetanse på omsorgstjenester, mens den private virksomheten har kjernekompetanse innen støttetjenester. Fordelen med denne løsningen er at omsorgstjenesten forblir et offentlig ansvar og man unngår de politiske barrierer som spørreundersøkelsen til en viss grad avdekker.

Erfaring viser at OPS er komplisert. I tillegg er området nytt. Det vil derfor være behov for at noen kommuner går foran og viser vei. Det bør vurderes å velge ut noen kommuner som ønsker å prøve ut OPS for tjenesteutvikling, og den danske modellen med å invitere til konkurranse om OPS innenfor flere tjenesteområder er spennende. Utfordringene knyttet til monopolisering som nevnt i kapittel 5.2.1 bør vurderes i forbindelse med en slik utprøving.

Mulige markedsfeil?

Markedet for offentlige innkjøp preges av stor kompleksitet i mange av leveransene. Ofte er det store løft for den enkelte tilbyder å levere tilbud, både i form av tid og kompetanse. Både bestiller og utfører – kunde og leverandør - må forholde seg til loven om offentlige anskaffelser. Mange private tilbydere oppfatter de formelle prosedyrene knyttet til offentlige tjenstekjøp som en barriere for egen deltakelse i dette markedet.

Det er imidlertid ingen ting som tyder på at de formelle krav som stilles har noen diskriminerende effekt. Tvert i mot er det slik at alle oppdrag over en viss grense må utlyses offentlig. Dette er både en mulighet og en utfordring. I privat sektor er man vant til å bygge opp nære kunderelasjoner over tid, og mange av oppdragene formidles direkte fra en kunde til en eller noen få leverandører uten at resten av markedet får vite om det. De offentlige oppdragene har som hovedprinsipp at full åpenhet skal gjelde, ikke minst for å ta hensyn til kravet om transparente prosesser. Dette sikrer at alle kvalifiserte leverandører gis anledning til å delta i konkurransen.

I enkelte tilfeller er det et større problem at leveransene er så komplekse og ressurskrevende at det er få tilbydere som føler seg kvalifisert i forhold til kravene som stilles i konkurransegrunnlaget. En eller noen få private leverandører kan bli stående igjen som de eneste reelle konkurrentene i pleie- og omsorgssektoren. Det er likevel lite som tyder på at markedeksponering gir nye private monopol, men vi ser tendenser til at lov om offentlig anskaffelser kan være et bidrag til det blir færre aktører og at markedet går i retning av oligopolmarked.

Den største markedsfeilen, særlig innenfor myk sektor, er pr i dag at man ikke har kommet frem til en riktig markedspris.¹⁶ Gjennom egen deltakelse i anbudskonkurranser har kommunen fått god oversikt over hva pleie- og omsorgstjenester skal koste, men så lenge kontraktene har stor grad av kostnadsfokus kan det se ut som både private og offentlige tilbydere har dumpet prisene for å komme inn i markedet. Nå sliter man med å etablere riktig pris i forhold til avtalt kvalitet. Et illustrerende sitat fra et av våre dybdeintervjuer er:

”Vi som bestillere vet veldig godt hva en sykehjemsplass koster å produsere, og vi tror den prisen vi får ved anbud pr i dag ligger for lavt!”

For at dette markedet skal vokse og utvikle seg, må man greie å etablere kontrakter og avtaler som er gunstige for begge parter.

¹⁶ Asplan Analyse: Evaluering av konkurranseutsetting av pleie- og omsorgstjenester i Trondheim og Oslo, Hovedrapport. Sandvika 2003

6 SLUTTSATSER

Partipolitikk; alle kommuner kan markedsekspone sine tjenester uavhengig av partipolitisk forankring så lenge de holder seg til enkle tjenester eller teknisk sektor. Skal de bruke dette virkemiddelet på myk sektor må de ha en sterkere partipolitisk forankring.

Størrelse; kommunens størrelse er ikke i seg selv noe hinder for markedseksponeering, men den virker ofte sammen med de andre forklaringsfaktorene vi har sett på. Kontrollert for sektor ser vi at det har vært vanskelig for små kommuner å markedsekspone myk sektor.

Sentrum – periferi; det er ingen geografisk konsentrasjon når det gjelder bruken av markedseksponeering generelt, men pga av lite eller manglende lokalt leverandørmarked kan kommuner i periferien oppleve at man får for få tilbydere til å få full uttelling for markedseksponeeringen. For kommuner i sentrale områder er det først når man vurderer markedseksponeering av myk sektor at man må sjekke hvor mange reelle leverandører som faktisk finnes.

Politisk støy; alle politiske partier er redd for politisk støy. De kommunene som ønsker å markedsekspone myk sektor må både ha tilstrekkelig politisk oppslutning om dette, og være forberedt på at dette kan skape betydelig politisk støy. Dette må vurderes opp mot den politiske gevinsten noen partier kan ha ved å ”bevise” at private leverandører kan levere tjenester innen myk sektor bedre eller like bra som det offentlige.

Den sikreste måten å holde seg unna politisk støy er å holde seg til de sektorer som befolkningen ikke mener ligger i kjernen av velferdsstaten.

Samhandling med markedet; I kraft av sin størrelse er kommune en interessant kunde for mange leverandører, men det er ikke nok i seg selv. For å bli en mer interessant partner må de åpne for mer innovasjon i forhold til tjenestene, og en åpne dialog med leverandørene. De kan ikke bare be andre produsere det de selv har gjort til nå. For å lykkes må kommunene på noen områder bevege seg fra en forvaltningsmessig til en forretningsmessig tilnærming. Vi tror at en videre utvikling av markedet er avhengig av større åpenhet i tilbudsfasen om hva kommunen er ute etter, og hva som skal til for at samarbeidet mellom kommunen og leverandørene skal bli vellykket.

REFERANSER

Anne-Helen Bay, Kåre Hagen, Christian Riis og Rune Sørensen: Konkurransetsetting av velferdsstaten? Konsekvenser av anbuds konkurranser og fritt brukervalg. Forskningsrapport nr. 7/1999 Handelshøyskolen BI

Asplan Analyse: Evaluering av Prosjekt konkurranseutsetting i Bærum kommune. Sandvika 2002

Asplan Analyse: Evaluering av konkurranseutsetting av pleie- og omsorgstjenester i Trondheim, delrapport. Sandvika 2002

Asplan Analyse: Evaluering av konkurranseutsetting av pleie- og omsorgstjenester i Oslo, Delrapport. Sandvika 2003

Asplan Analyse: Evaluering av konkurranseutsetting av pleie- og omsorgstjenester i Trondheim og Oslo, Hovedrapport. Sandvika 2003

Asplan Analyse: Konkurransetsetting av pleie- og omsorgstjenester. Hvilke effekter gir det for politikerrollen? Delrapport ,Sandvika 2003

Bystyremelding 1/98: Konkurransetsetting og kvalitet i Oslo kommune.

Byrådssak 297/97: Kvalitetskriterier ved konkurranseutsetting av pleie- og omsorgstjenester

Ejersbo, Niels og Greve, Carsten Den offentlig sektor på kontrakt København 2002, Børsen forlag

Finansministeriet i Danmark, 2003. ”Fra få til mange leverandører

Hanne Bogen: Konkurransetsetting av omsorg. Reduseres kvaliteten Tidsskrift for samfunnsforskning 2002

Hanne Bogen i Tidsskrift for Velferdsforskning, nr. 4 2001.

Johan From mfl.: Hvor moderne? Konkurransetsetting i offentlig sektor.

Johan From og Elbjørg Torsøe: Konkurransetsetting av bydelenes pleie- og omsorgstjeneste i Oslo – en sentralisert og politisert modell. Forskningsrapport Nr. 20 – 2000.

Kommunenes sentralforbund: Tjenestekvalitet ved hjelp av indikatorer. Oslo, Kommuneforlaget, 2000.

Konkurransetsetting i eldreomsorgen – om konkurranseutsetting og kommersielle aktører i helse og sosialsektoren” De Facto 1998,

Konkurransetsetting – virker det?”. ECON-rapport 39/01

NIBR/Asplan Analyse: Evaluering av Modellkommuneforsøket, Oslo/Sandvika 2002

Norsk kommuneforbund: Ja til omstilling: For offentlig sektor – Nei til privatisering, Oslo 1998

NOU 2000:19 Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse?
Vedlegg 1 avsnitt 2.4

PLS Rambøll Management: Utvärdering av konkurranseutsättning inom Stockholm stad, København 2001

Private sykehjem. En rapport om kommersiell sykehjemsdrift De Facto, 2001,

Sykehjem i drift. Privat versus kommunal organisering av tjenester”. Thomas Dahl og Berit Gullikstad. SINTEF, 2002.

90- talets anbuds konkurrans i äldreomsorgen – några utvecklingstendenser, IHE-arbetsrapport 2001:1.

Aarsæther, Nils og Signy Irene Vabo: Fristilt og velstyrt? Fokus på kommune-Norge Oslo 2002. Det Norske Samlaget

VEDLEGG 1

Informanter

Navn	Kommune
Arnt Mogstad	Karmøy kommune
Asbjørn Stavem	Kommunenes Sentralforbund - KS
Fredrik Andersson	Lunds Universitet
Hans Birkeland	Moss kommune
Inge Thygesen	Finansministeriet
Johannes Thaule	Karmøy kommune
Kenneth Kristensen	Kommunernes Landsforening - KL
Kjell Noremark	Karmøy kommune
Klaus Aarøy	Karmøy kommune
Mads Lyndrup	Finansministeriet
Olav Sønstabø	Karmøy kommune
Palle Mikkelsen	Institut for Offentlig Økonomi og Ledelse
Per Ulvedal	Karmøy kommune
Ragna Dahl Grønnevet	Ålesund kommune
Ragnhild Hovden	Karmøy kommune
Reidar Bråtveit	Karmøy kommune
Rikke Gennerup	Finansministeriet
Runa Opedal Kerr	Kommunenes Sentralforbund - KS
Tor Arne Solnørdal	Karmøy kommune
Tore Sirnes	Sandnes kommune
Toril Lahnstein	Kommunal og Regionaldepartementet
Tormod Lindås Olsen	Kommunenes Sentralforbund - KS
Wenche Håvik	Karmøy kommune
Øyvind Bergøy	Hjelmeland kommune

Styringsgruppen

Brit Eirin Olsøn	KS	Leder
Signe Pape	KS	
Tormod Lindås Olsen	KS Troms	
Gerd Reidun Helmikstøl	KS Rogaland	