

Sammendrag - Omfanget av konkurranseutsetting av kjernetjenester i kommunesektoren

Hovedformålet med dette arbeidet har vært å gjøre en kartlegging av omfanget av konkurranseutsetting av kjernetjenester i norske kommuner. Konkurranseutsetting er avgrenset til kjøp av tjenester gjennom formelle anskaffelsesprosedyrer. Mandatet har ikke åpnet for noen analyse av hvorfor kommuner konkurranseutsetter kjernetjenester eller om kommuner *bør* konkurranseutsette kjernetjenester.

Gjennomføring og metode

Deloitte har anslått omfanget av konkurranseutsetting ved hjelp av to kilder. For det første har rådmenn i alle norske kommuner mottatt en henvendelse og en spørreundersøkelse. Mange har også fått en telefonisk oppfølging. Rådmannen, eller den rådmannen har utpekt, har så krysset av for tjenester som er konkurranseutsatt i hvilket omfang, årsaker til at man har valgt å konkurranseutsette, samt planer for fremtiden. Det har også vært mulig å begrunne valgene i fritekst. Da undersøkelsen ble avsluttet den 16. juni, ble det bygget et datasett med informasjon fra 204 kommuner. Disse utgjør 47 prosent av alle norske kommuner. Utvalget er et tilnærmet speilbilde av alle norske kommuner - kommuner som ikke har deltatt i undersøkelsen ligner de som har deltatt i undersøkelsen på variabler som kommuneøkonomi, politisk flertall, kommunestørrelse og andre sentrale variabler. Blant kommuner med over 50 000 innbyggere er det noe overrepresentasjon i utvalget. De kommunene som har besvart undersøkelsen har 65 prosent av Norges befolkning.

Den andre kilden er Database for offentlig innkjøp (Doffin). Bruk av databasen er obligatorisk for offentlig innkjøp med en antatt kontraktsverdi på over NOK 500 000. Informasjon fra begge kilder er referert i kartleggingen, men det er ikke gjort omfattende forsøk på å konsolidere informasjonen fra ulike kilder eller analysere årsaker til avvik.

Hvilke kommuner har konkurranseutsatt kjernetjenester?

I utvalget av kommuner som har svart på undersøkelsen, oppgir 52 prosent av respondentene at en eller flere kjernetjenester er konkurranseutsatt innenfor sektorene pleie og omsorg, grunnskole, barnehage, rusomsorg eller barnevern. Kommunene ble ikke spurt om konkurranseutsetting innen ulike tekniske sektorer som samferdsel, vann, avløp og renovasjon. Heller ikke kultur, helse og sosialtjenester var tema for undersøkelsen.

Kommuner med høyt innbyggertall har oftere konkurranseutsatt tjenester – store kommuner har da også en befolkningstetthet som øker sannsynligheten for at det finnes et marked, og et bredere spekter med tjenester som i prinsippet kunne være gjenstand for konkurranseutsetting. Betydningen av størrelse kan variere noe fra sektor til sektor. De største kommunene har for eksempel et større innslag av konkurranseutsatte tilbud innen rusomsorg sammenlignet med små og mellomstore

kommuner – innenfor barnehagesektoren er det derimot ingen vesentlig forskjell mellom storbyene og de mellomstore kommunene hva angår bruken av konkurranseutsetting. Innenfor pleie- og omsorgstjenester er det en større forskjell mellom store og små kommuner enn hva tilfellet er for andre tjenesteområder. Kommuner med mer enn 50 000 innbyggere er syv ganger mer tilbøyelig til å ha en eller flere konkurranseutsatte tjenesteområder i denne sektoren sammenlignet med den minste kategorien kommuner i utvalget.

36 prosent av kommunene oppgir at de ikke har konkurranseutsatt noen tjenester innenfor de aktuelle tjenesteområdene. Dette er i all hovedsak kommuner med mindre enn 10 000 innbyggere. Årsakene til at disse kommunene ikke har konkurranseutsatt tjenester oppgis å være at det ikke er ønske om konkurranseutsetting fra politisk hold, at det ikke eksisterer et marked i kommunen, tilstrekkelig kapasitet/kompetanse i egen organisasjon, og at det er lite å spare på å sette ut til private.

Det er korrelasjon mellom konkurranseutsetting og politisk ledelse i kommunene. I utvalget er det vanligere å finne konkurranseutsetting av tjenester i kommuner der ordføreren utgår fra Høyre eller Fremskrittspartiet enn i kommuner der ordføreren er fra Arbeiderpartiet eller SV. Samsvaret er sterkere for noen sektorer enn for andre. Det er for eksempel ikke uvanlig å finne at respondenter fra kommuner der ordføreren kommer fra Arbeiderpartiet sier at kommunen har konkurranseutsatt tjenester i barnehagesektoren.

Materialet gjør det i prinsippet mulig å holde ulike forklaringer på konkurranseutsetting opp mot hverandre for å finne reelle sammenhenger og skinnsammenhenger. Vekst i tallet på gamle og unge med tilhørende press på tjenestetilbudet kan være en forklaring som overskygger innbyggertall og politisk ledelse. Å gjøre slike regresjonsanalyser har ikke inngått i prosjektets mandat.

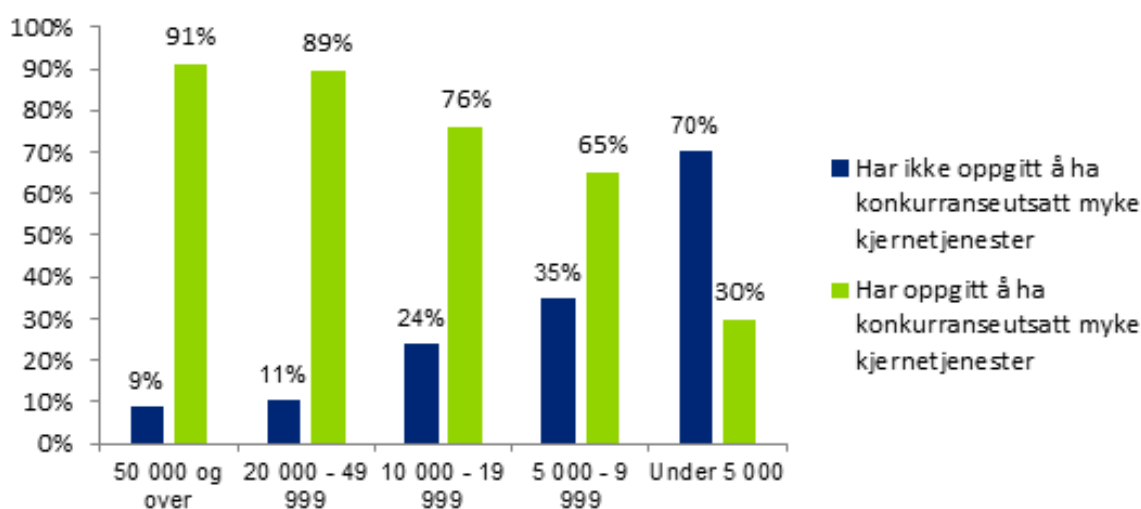
Hvilke tjenester er konkurranseutsatt?

I følge informasjon fra Doffin, kjøper norske kommuner en stor mengde tjenester på anbud. En optelling av tjenestekjøp etter 2006 gir omtrent 1000 tjenestekjøp per år (varer, bygg og anlegg er ikke inkludert). Svært mye av dette er imidlertid kjøp til administrasjon, tekniske sektorer og andre sektorer som ikke inngår i de sektorene som denne kartleggingen omfatter.

I den utstrekning norske kommuner kjøper tjenester til for eksempel grunnskole eller pleie og omsorg, er kjøpet oftest relatert til en støttetjeneste som inngår i tjenesteproduksjonen. Det er tre ganger mer vanlig å kjøpe støttetjenester enn å kjøpe kjernetjenester – forutsatt at Doffin materialet (kjøp med kontraktsverdi over NOK 500 000) er representativt for anskaffelser under terskelverdien.

Som nevnt er det er en overhyppighet av konkurranseutsetting i kommuner som har høyt innbyggertall. Når vi teller *antall* kommuner som oppgir at de har konkurranseutsatt, ser vi at om lag ni av ti kommuner med mer enn 20 000 innbyggere har benyttet konkurranseutsetting i større eller mindre grad for å skaffe en kjernetjeneste. Blant kommuner med under 5000 innbyggere er det færre enn en tredel som har benyttet konkurranseutsetting (se figuren under).

Figur 1: Andel som har konkurranseutsatt fordelt etter innbyggertall



Fra et slikt perspektiv er det vanligst å møte en konkurranseutsatt tjeneste innen pleie og omsorg: de kommunene i utvalget som oppgir å ha konkurranseutsatt tjenester innen denne sektoren har til sammen ca 1,8 millioner innbyggere.¹ Også rusomsorg (rapportert fra kommuner med 1,7 millioner innbyggere) og barnevern (rapportert fra kommuner med 1,5 millioner innbyggere) er vanlige tjenester å konkurranseutsette ut fra denne tellemåten.

Blant kommunene som har konkurranseutsatt tjenester innenfor pleie og omsorg er det 32 % av kommunene som har innført fritt brukervalg.

Mandat for prosjektet

Kartleggingen omfatter kun tjenester som faller under **primærkommunenes** ansvarsområde. Fylkeskommunal virksomhet er ikke inkludert i kartleggingen.

¹ I tillegg kommer konkurranseutsatte tjenester innen pleie og omsorg i kommuner som ikke har deltatt i undersøkelsen.

Kartleggingen har tatt for seg kommunale **kjernetjenester** avgrenset til de tradisjonelle "myke" sektorene pleie, omsorg, grunnskole/skolefritidsordning, barnehage, rusomsorg og barnevern – men ikke sosialtjenester, helse (lege, fysioterapi m.v) eller kultur. Viktige kommunale tjenester innenfor de tekniske sektorene som vann, avløp og renovasjon er dessuten ikke med i denne kartleggingen. Tjenester som inngår som en innsatsfaktor for å yte kommunale kjernetjenester har ikke vært tema for spørreundersøkelsen, men er fanget opp i uttrekket fra Doffin databasen.

Kartleggingen ser kun på kjernetjenester som kommunene skaffer til veie gjennom **konkurransetsetting**. Det ligger i terminologien at tjenesten har vært gjenstand for et anbud eller konkurranse med forhandling, og det er omfanget av tjenester skaffet til veie gjennom slike prosedyrer som Deloitte har bedt kommunene om å innrapportere. Denne avgrensningen ble gjort for å foreta en tydelig avgrensning mellom konkurransetsetting som konkurranseform og innslag av privat tjenesteproduksjon i andre former. Historiske avtaler mellom kommunen og en lokal, privat aktør, trenger ikke nødvendigvis å ha vært gjenstand for en formell konkurransetsettingsprosess.

Forbehold og avgrensninger

Blant norske kommuner er det ikke uvanlig å legge til grunn en videre definisjon av konkurransetsetting enn den som er brukt i undersøkelsen.² Denne forståelsen kan ha preget de svarene Deloitte har hentet inn på vegne av KS. For eksempel kan private barnehager ha etablert seg i en kommune (eller blitt invitert til å etablere seg) – slike barnehager kan søke om driftstilskudd og det innvilges uten noen anbudsprosess eller konkurransetsetting. I Doffin er antallet tilbudsutlysninger om å bygge eller drive en barnehage er langt lavere enn det man skulle forvente når man ser hvor mange av respondentene i utvalget som oppgir at deres kommune har et innslag av konkurransetsetting i barnehagesektoren. Kommunen opplever at barnehagetilbudet er utsatt for konkurranse, men dette er ikke egentlig *konkurransetsetting* i den betydning som undersøkelsen har lagt til grunn. Rapporten har ikke gjort noe forsøk på å korrigere respondentenes svar eller på annen måte avstemme svarene i undersøkelsen med det antallet utlyste konkurranser som er registrert i Doffin.

På enkelte andre områder kan det være en underrapportering gjennom spørreundersøkelsen. Mange respondenter kan for eksempel ha svart at kjernetjenester i grunnskolesektoren leveres i kommunal regi uten å reflektere over at private eller ideelle aktører kan være involvert i en del tjenester som møter brukeren, for eksempel spesialundervisning, svømmeopplæring eller SFO. Tall fra Doffin tyder på at kjøp av kjernetjenester er noe mer vanlig i grunnskolesektoren enn det som rådmennene har gitt uttrykk for.

² I introduksjonen til undersøkelsen ble det presisert at vi med konkurransettsatte tjenester mente tjenester som har vært gjenstand for en offentlig utlyst konkurranse (Doffin eller lignende) og tjenester som har vært gjenstand for en begrenset konkurranse (uten offentlig utlysning).

Rapportens innhold og struktur

Rapporten er bygget opp med tre innledende kapitler. Først gjør vi rede for bakgrunn, mandat og metode (kapittel 2). Deretter gjør vi rede for hva som kjennetegner kommuner som konkurranseutsetter tjenester (kapittel 3) og hvordan bruken av konkurranseutsetting fordeler seg mellom kjernetjenester i de sektorene som har vært undersøkt (kapittel 4). Kapittel 5 ser på offentlige innkjøp og utviklingen i bruk av konkurranseutsetting over tid. Dette kapitlet oppsummerer en del informasjon fra Database for offentlige innkjøp (Doffin). Deretter kommer tematiske kapitler som ser på omfanget av konkurranseutsetting innen pleie- og omsorgssektoren (kapittel 6), grunnskole/SFO (kapittel 7), barnehage (kapittel 8), rusomsorg (kapittel 9) og barnevern (kapittel 10).