



Deloitte.

Omfanget av konkurransetsetting av kjernetjenester i kommunesektoren

Sluttrapport

Innholdsfortegnelse

1. Sammendrag	4
2. Bakgrunn, mandat og metode	10
3. Kommuner som konkurranseutsetter kjernetjenester	15
4. Sektorvis variasjon i bruken av konkurranseutsetting	19
5. Utvikling i konkurranseutsetting over tid basert på Doffin	22
6. Konkurranseutsetting innen pleie og omsorg	26
7. Konkurranseutsetting innen grunnskolesektoren	33
8. Konkurranseutsetting innen barnehagesektoren	34
9. Konkurranseutsetting innen rusomsorg	39
10. Konkurranseutsetting innen barnevern	45
Oversikt over figurer og tabeller	50
Vedlegg 1 – Datauttrekk fra Doffin	52
Vedlegg 2 – Spørreskjema til rådmenn	54
Om Deloitte	56

Forord

Denne rapporten er utarbeidet av Deloitte AS på vegne av KS. Oppdraget ble gjennomført i juni 2011. Arbeidets mandat har vært å beskrive omfanget av konkurranseutsetting av kjernetjenester i norske kommuner uten å gå i dybden hva angår forklaring og analyse av konsekvenser.

Prosjektet har vært ledet av senior manager Rachel Myhr Williksen og kvalitetssikret av partner Helge Torgersen.

Funn og observasjoner er i stor utstrekning basert på en spørreundersøkelse til alle landets rådmenn. En stor takk til alle som satte av tid i en travel arbeidshverdag for å belyse et tema der behovet for informasjon har vært stort.

God lesning.

1.Sammendrag

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.

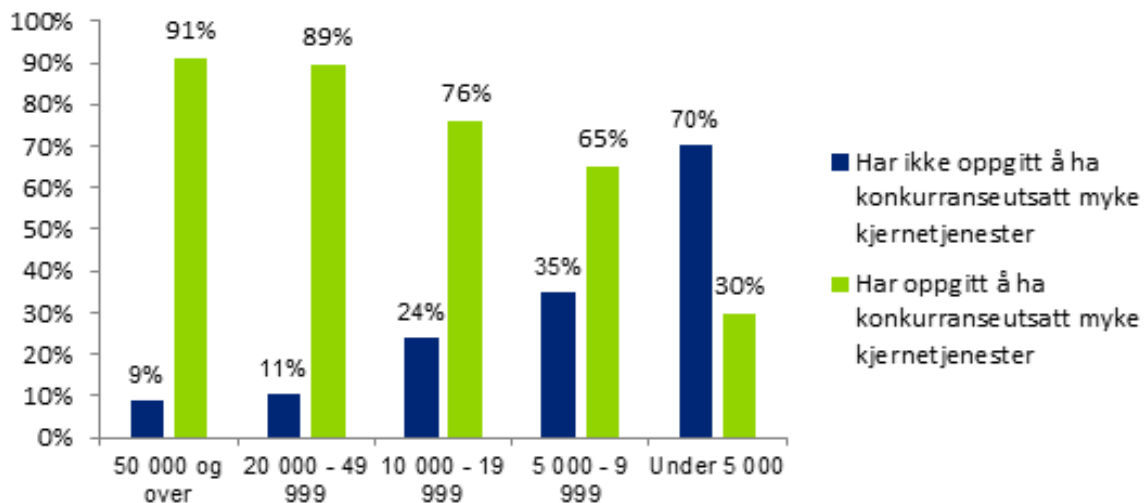
Hvilke tjenester er konkurranseutsatt?

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 **primærkommunenens** 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 **konkurransesutsetting**. 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 konkurransesutsetting 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 konkurransesutsettingsprosess.

Forbehold og avgrensninger

Blant norske kommuner er det ikke uvanlig å legge til grunn en videre definisjon av konkurransesutsetting 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 konkurransesutsetting. 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 konkurransesutsetting i barnehagesektoren. Kommunen opplever at barnehagetilbudet er utsatt for konkurranse, men dette er ikke egentlig *konkurransesutsetting* 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 konkurransesatte 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).

2. Bakgrunn, mandat og metode

Tema for denne rapporten er *konkurransesetting av kjernetjenester* i norske kommuner. For å kartlegge dette feltet, har Delotte måttet gjøre noen avgrensninger.

Kartleggingen omfatter kun tjenester som faller under **primærkommunenes** ansvarsområde. Fylkeskommunal virksomhet er ikke inkludert i kartleggingen. Det skaper i hovedsak få problemer, bortsett fra i vurderingen av tilbudene i Oslo som er både en fylkeskommune og en primærkommune. Informasjon fra kommunal sektor i Oslo er inkludert i spørreundersøkelsen, men ikke i uttrekket fra Doffin. Det har ingen betydning for kartleggingen om konkurransesettingen skjer i regi av kommunen selv, en kommunal etat, en kommunal bedrift, et internkommunalt selskap eller en eller annen organisasjonsform. Det som har vært av betydning er om tjenesten det er snakk om inngår i kommunens ansvarsområde.

Kartleggingen har tatt for seg kommunale **kjernetjenester**. Fordi det ikke finnes noen omforent definisjon av hva om er en kommunal "kjernetjeneste", har Delotte i samråd med KS valgt å avgrense temaet til kommunale tjenester innenfor de "myke" sektorene pleie, omsorg, grunnskole, skolefritidsordning, barnehage, rusomsorg og barnevern. Viktige kommunale tjenester innenfor de tekniske sektorene som vann, avløp og renovasjon er for eksempel ikke med i denne kartleggingen. Kommunene har et lovbestemt ansvar for å tilby de kjernetjenester som omfattes av denne undersøkelsen (forvaltningsansvar), men kommunene er ikke pålagt å løse oppgavene i egen regi. Spørreundersøkelsen ser kun på de tjenestene som innbyggeren møter. Imidlertid vil den som skal yte en kommunal kjernetjeneste også kunne trenge en rekke støttetjenester som transport og kjøkken. Tjenester som inngår som en innsatsfaktor for å yte kommunale kjernetjenester har ikke vært tema for kartleggingen.

Kartleggingen ser kun på kjernetjenester som kommunene skaffer til veie gjennom **konkurransesetting**. Det ligger i terminologien at tjenesten har vært gjenstand for et anbud eller konkurranse med forhandling. Anskaffelsen kan ha skjedd i form av en offentlig utlyst konkurranse der alle kvalifiserte aktører kan delta, eller i det minste vært gjenstand for en begrenset konkurranse mellom et lite antall inviterte aktører. Hvem som vant konkurransen er av underordnet betydning: hvis resultat av en anbudsprosedyre blir at en kommunal aktør fikk oppgaven, er tjenesten like fullt *konkurransesatt*. Videre finnes det et ikke-ubetydelig innslag av kommunale tjenester som utføres av private eller ideelle aktører uten å ha vært gjenstand for noen egentlig konkurranse. Denne kategorien kjøp inkluderer for eksempel langsiktige, historiske avtaler mellom kommuner og ideelle

organisasjoner(eller andre private aktører) om drift av kommunale tjenester, eller direkte anskaffelser fra private aktører. Normalt er slike kjøp ikke tillatt dersom verdien av anskaffelsen er over NOK 100 000,-. Konkurransetsetting er en av flere former for konkurranseeksponering som benyttes i kommunal sektor.

Blant norske kommuner er det ikke uvanlig å legge til grunn en videre definisjon av konkurranseutsetting, enn den som er lagt til grunn for spørreundersøkelsen. Denne forståelsen kan ha preget de svarene Deloitte har hentet inn på vegne av KS. For eksempel kan private barnehager ha blitt invitert til å etablere seg i en kommune uten å delta i noe anbud – eller en kommune kan ha gått til direkte anskaffelse av kjernetjenester for å dekke spesielle behov innenfor rusomsorg og barnevern. I kartleggingens definisjon er dette *ikke* konkurranseutsetting fordi det ikke fant sted noen (anbuds)konkurranse, men respondentene har av og til lagt sin egen tolkning til grunn.

KS sitt formål med undersøkelsen og prosjektets mandat

Siktemålet med prosjektet har ikke vært å argumentere for eller mot konkurranseutsetting eller kjøp av tjenester fra private, men å skaffe tilveie en oversikt over forekomst/omfang slik at KS kan besvare spørsmål fra blant annet folkevalgte, media og ulike interesseorganisasjoner.

KS ønsket å fokusere på "kjøp av kjernetjenester gjennom kunngjorte konkurranser, herunder fra ideelle organisasjoner" og at siktemålet skulle være å gi "en full oversikt over det en kan kalle de 'myke' tjenestene".³ Kartleggingen skulle som et minimum avdekke antall kommuner som konkurranseutsatte kjernetjenester, hvilke kjernetjenester som var gjenstand for konkurranseutsetting og i hvor stort omfang konkurranseutsetting var benyttet. Også fremtidige planer for konkurranseutsetting ble nevnt som et felt av interesse.

Ytterligere definering av utredningens tema ble gjort i dialog mellom KS og Deloitte.

Kildegrunnlag

Utredningen bygger i hovedsak på tre kilder: a) en web-basert spørreundersøkelse til alle landets kommuner (i utgangspunktet sendt til rådmannen), b) uttrekk fra Doffin-databasen der offentlige anskaffelser over en viss størrelse skal kunngjøres, og c) kommunenes egenrapportering til staten gjennom KOSTRA for å skaffe en oversikt over omfanget av tjenesteområdene totalt sett.

Elektronisk spørreundersøkelse sendt ut til alle landets rådmenn gir svar på:

- Hva som kjennetegner kommuner som har konkurranseutsatt sine tjenester, kontra kommuner som ikke har gjort det
- Omfanget av konkurranseutsetting i kommuner av ulik størrelse og ulikt politisk flertall

³ Fra KS sin tilbudsforespørsel datert 4. mai 2011.

- Årsaker til at kommunene har valgt å konkurransesette eller ikke konkurransesette tjenester
- Planer om konkurransesetting av kjernetjenester i framtiden

Oppbyggingen av spørreskjemaet fremkommer i Vedlegg 2 til dette dokumentet. Spørsmålsstillingen er bygget opp slik at flere personer kan dele på oppgaven med å svare på vegne av en kommune. Denne muligheten ble i liten grad benyttet.

Doffin (database for offentlige innkjøp) gir svar på hvilke tjenester som har vært gjenstand for en offentlig utlyst konkurranse og utviklingen i omfanget av konkurransesetting siden 2006. Feltene som er hentet ut fra Doffin-databasen fremkommer i Vedlegg 1. Enkelt sagt inneholder uttrekket alle kunngjøringene som tilfredsstilte de følgende kriteriene:

- Publiseringsår 2006 eller nyere, og
- Offentlig oppdragsgiver er oppgitt å være "Fylkeskommune / kommune administrasjon" eller "Fylkeskommunal/kommunal virksomhet" eller "Annen", og
- Type kunngjøring er "Kunngjøring av konkurranse" (ikke tildeling av kontrakt), og
- Type anskaffelse er satt til å være "tjeneste", ikke varer eller bygg/anlegg

Lov om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrifter gjør det obligatorisk for norske kommuner å utlyse tjenestekjøp med en verdi på over NOK 500 000. Slike kunngjøringer utlyses gjennom www.doffin.no, en tjeneste som drives i regi av Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi). I følge Difi er det grunn til å tro at forskriftene i det alt vesentlige følges og at Database for offentlig innkjøp (Doffin) inneholder en komplett oversikt over slike utlysninger.⁴ Datasettet som er benyttet i denne utredningen inneholder informasjon om alle offentlige tjenestekjøp (men ikke kjøp av varer, bygg og anlegg) i perioden etter 2006.

Utdypende om spørreundersøkelsen

Spørreundersøkelsen ble utarbeidet av Deloitte i dialog med KS og gjennomført i perioden fra 9. juni til 16. juni. Spørsmålene ble prøvd ut på et lite antall kommuner før problemstillingene ble ferdigstilt. To dager før invitasjonen til spørreundersøkelsen ble sendt ut, mottok rådmennene en e-post med informasjon om undersøkelsen. Kommuner som ikke responderte på henvendelsen ble kontaktet per telefon og anmodet om å delta.

Undersøkelsen ble lagt opp slik at det var mulig for flere å svare for samme kommune, og flere svar fra samme kommune ble lagt sammen til et felles svar. Da undersøkelsen ble lukket 16. juni hadde

⁴ Intervju med Peder Bentsen, Difi, mai 2011.

210 respondenter fra totalt 204 av landets 430 kommuner (47 %) gjort rede for konkurranseutsetting av sine kjernetjenester. Fordi en del respondenter har hatt begrenset mulighet til å svare for rusomsorg og barnevern, er svarprosenten noe lavere for spørsmålene som er relatert til disse kjernetjenestene.

Tabell 1 Antallet som har besvart spørsmål for hvert enkelt tjenesteområde

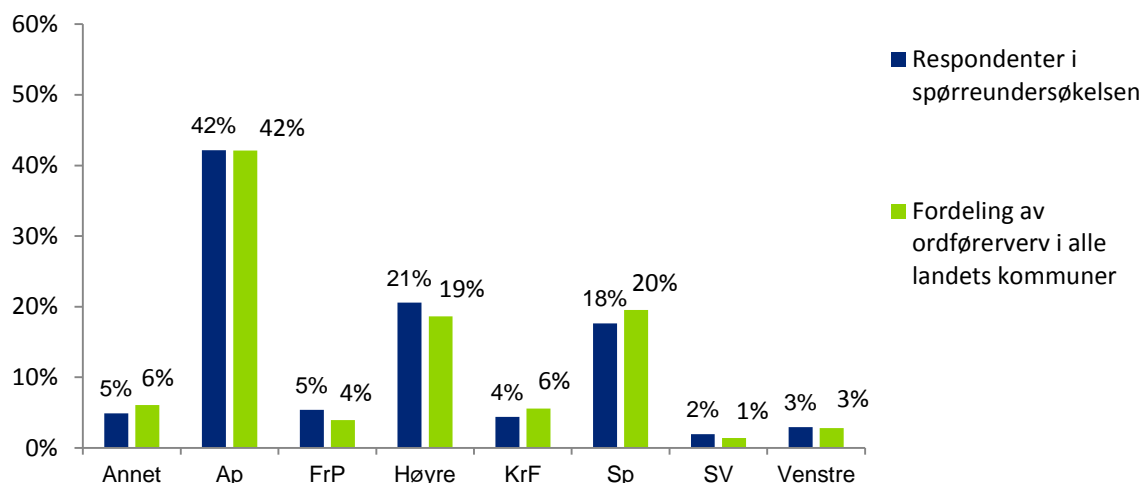
	Pleie og omsorg	Grunnskole	Barnehage	Rusomsorg	Barnevern
Har besvart spørsmål om sektoren	198	198	193	171	172
Har ikke besvart spørsmål om sektoren	6	6	11	33	32

Representativitet i spørreundersøkelsen

Som angitt over har kartleggingen resultert i svar fra om lag halvparten av landets kommuner. Det er imidlertid ingen åpenbare, systematiske skjevheter i utvalget: kommunene som har svart ligner på de kommunene som ikke har svart innenfor de kriteriene som oftest nevnes som utslagsgivende for omfanget av konkurranseutsetting: kommunestørrelse, politisk ledelse, sentralitet og økonomi.

Konkurranseutsetting er gjenstand for politisk debatt. Det er ikke urimelig å anta at partitilknytning hos kommunens politiske ledelse kan påvirke omfanget av konkurranseutsetting. Den grønne søylen i figuren nedenfor viser norske ordføreres partitilhørighet, altså de politiske partienes andel av alle ordførerverv; den blå søylen viser fordelingen av ordførerverv blant de kommunene som har svart på spørreundersøkelsen. Hva angår ordførerens partitilhørighet, er det meget godt samsvar mellom de kommunene som er med i undersøkelsen og de kommunene som ikke har svart.

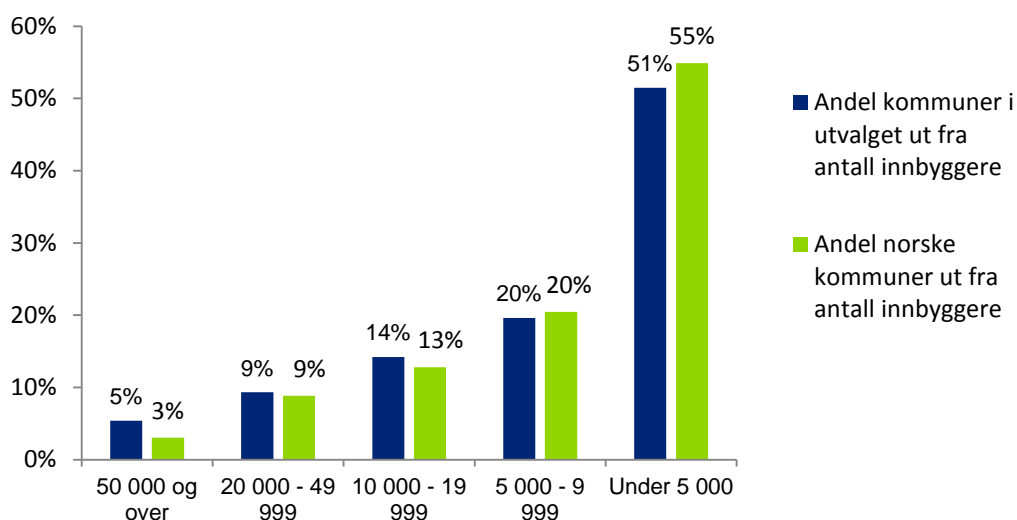
Figur 1 Ordførerens partitilknytning – fordeling av svar i utvalget og blant alle norske kommuner



Kommunestørrelse kan ha en betydning for konkurranseutsetting på ulikt vis. En stor kommune kan ha flere tjenester som i prinsippet kunne konkurranseutsettes; en mindre kommune kan ha utfordringer knyttet til å skaffe alle tjenester i egen regi.

De grønne søylene i figuren under viser hvordan norske kommuner fordeler seg ut fra innbyggertall. Flertallet av kommunene (55 prosent) hadde under 5000 innbyggere. De blå søylene viser hvordan utvalget som har deltatt i spørreundersøkelsen fordeler seg ut fra kommunestørrelse. Figuren viser at det er en overrepresentasjon av kommuner med over 50 000 innbyggere i utvalget. Siden denne gruppen kun består av 13 kommuner (hvorav 11 har svart), er ikke denne overrepresentasjonen i seg selv nok til å ødelegge representativiteten i undersøkelsen. På de stedene der overrepresentasjon av de største kommunene kan påvirke funnene, er dette spesielt gjort rede for i utredningen.

Figur 2 Innbyggertall: Kommunestørrelse i utvalget relativt til kommunestørrelse på landsbasis



Fordi de største kommunene er med i undersøkelsen, øker undersøkelsens direkte utsagnskraft. Svarene representerer kommuner som i år 2009 til sammen hadde litt over tre millioner innbyggere, altså 65 % av Norges befolkning. Utvalget som undersøkelsen bygger på utgjør med andre ord omtrent to tredeler av alle grunnskoleplasser, sykehjemsplasser, SFO-tilbud, etc.

3. Kommuner som konkurranse- utsetter kjernetjenester

I følge spørreundersøkelsen til rådmenn, har halvparten av norske kommuner (52%) i større eller mindre grad konkurranseutsatt myke kjernetjenester. Det er samsvar mellom kommunens størrelse (målt i innbyggertall) og bruk av konkurranseutsetting. Det er i hovedsak samsvar mellom ordførerens politiske tilhørighet på en høyre-venstre akse og bruk av konkurranseutsetting. Det har ikke vært en del av undersøkelsens mandat å forklare årsaker til konkurranseutsetting, og hvor årsakene kan være overlappende.

Hovedfunn

Kartleggingen viser at om lag halvparten av landets kommuner har benyttet konkurranseutsetting for å håndtere en eller flere myke kjernetjenester. Selv om bare halvparten av landets kommuner (47%) har deltatt i undersøkelsen, er det ingen åpenbare, systematiske forskjeller mellom kommuner som har deltatt og kommuner som ikke har deltatt i undersøkelsen.

Tabellen under summerer antall og andel som på ett eller flere spørsmål har oppgitt å konkurranseutsette en tjeneste. Det er to typer usikkerhet knyttet til materialet: for det første at noen respondenter kan legge noe annet i begrepet konkurranseutsetting enn kartleggingens definisjon (jmfør diskusjonen innledningsvis i kapittel 2), for det andre at ikke alle respondenter har hatt mulighet eller ønske om å svare for alle kommunens tjenester. Den første typen usikkerhet bidrar til at omfanget av konkurranseutsetting blir estimert høyt, den andre typen usikkerhet bidrar til at omfanget av konkurranseutsetting blir estimert lavt. I påfølgende kapitler om ulike tjenester, blir det gjort rede for usikkerhet innenfor hvert enkelt kommunalt tjenesteområde.

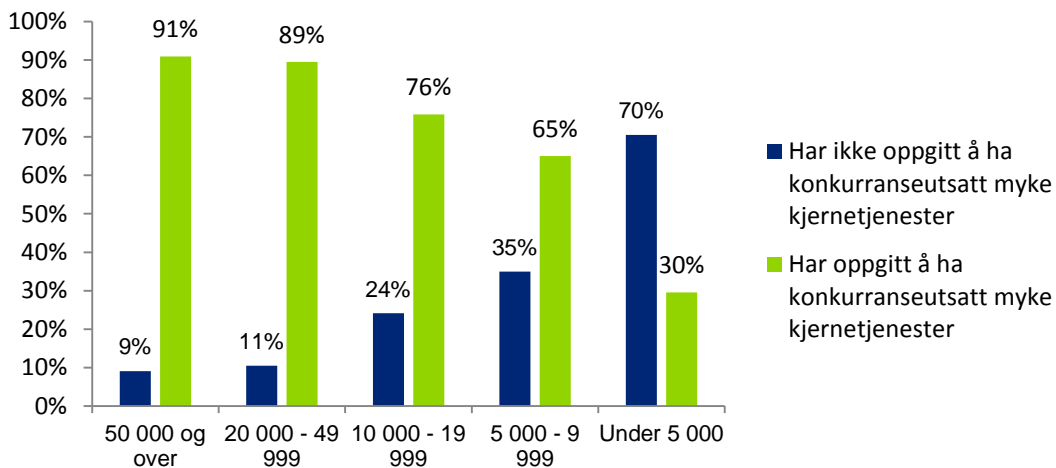
Tabell 2 Andel som har konkurranseutsatt myke kjernetjenester

	Antall	Prosent
Kommunen har konkurranseutsatt en eller flere kjernetjenester	106	52 %
Kommunen har ikke konkurranseutsatt kjernetjenester	74	36 %
Vet ikke	24	12 %
Total	204	100 %

Hva er det som kjennetegner en kommune som benytter anbud/konkurranse for å skaffe en kjernetjeneste? Hva skiller kommuner som konkurranseutsetter fra de som ikke konkurranseutsetter? Dette er spørsmål vi går nærmere inn på i avsnittene nedenfor.

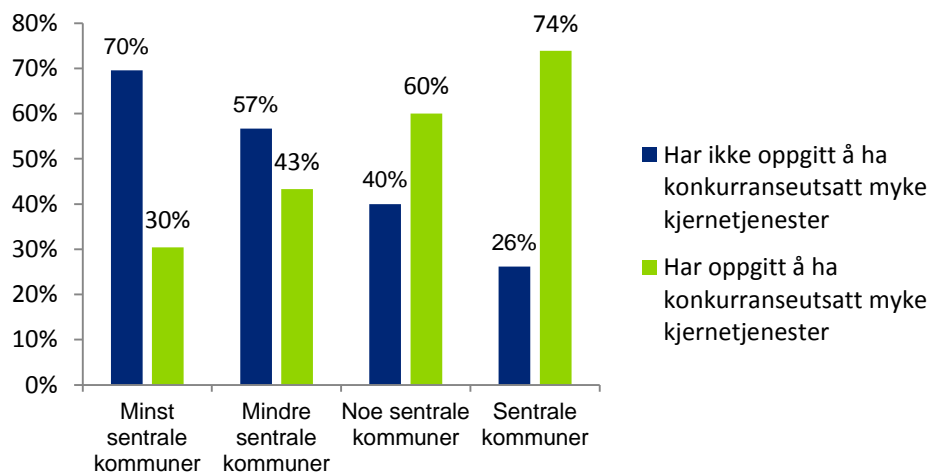
Kommuner med høyt folketall konkurranseutsetter sine kjernetjenester i større utstrekning enn kommuner med lavt folketall. Blant de største kommunene er det vanlig å ha et innslag av konkurranseutsetting. Vi ser at om lag ni av ti kommuner med mer enn 20 000 innbyggere har benyttet konkurranseutsetting 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). Gruppen med de største kommunene har i snitt 133 000 innbyggere – det er mer enn 50 ganger flere innbyggere enn i gruppen små kommuner der snittet er ca 2 400 innbyggere. Siden store kommuner har langt flere tjenester som kunne konkurranseutsettes, er det ikke unaturlig at denne gruppen har et større innslag av konkurranseutsetting. På den annen side har store kommuner trolig også bedre forutsetninger for å utvikle en tjeneste i egen regi.

Figur 3 Andel som har konkurranseutsatt fordelt etter innbyggertall



Nedenfor er en figur som illustrerer hvordan innslaget av konkurranseutsetting fordeler seg mellom kommuner som ligger nær senteret i en landsdel og kommuner som ligger lengre vekk (se fotnote 5 for en utdyping). I utvalget er det slik at 30 prosent av kommunene med lengst reisetid til et større sentrum har konkurranseutsatt en eller flere tjenester. Kommuner som ligger sentralt i forhold til et landsdelsentrum har i 70 prosent av tilfellene konkurranseutsatt en eller flere myke kjernetjenester.

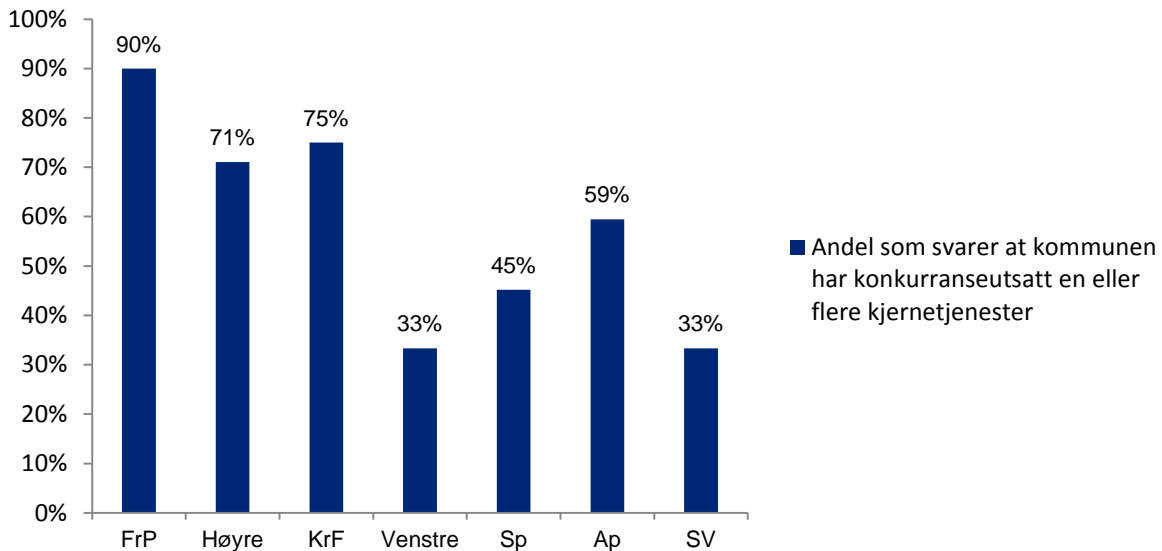
Figur 4 Andel som har konkurranseutsatt fordelt etter sentralitet⁵



Bruken av konkurranseutsetting har vært et politisk stridsspørsmål. Dette gjenspeiles i det utvalget som har deltatt i undersøkelsen. Det er mer konkurranseutsetting i kommuner der Høyre har ordføreren enn i kommuner der Arbeiderpartiet har ordføreren, og så videre. Merk at antallet kommuner med ordfører fra Fremskrittspartiet, Venstre og SV er så lite både på landsbasis og i utvalget, at noen få enkelt svar kan få betydning for tolkningen av resultatene. Det store bildet holder likevel stikk: det er en korrelasjon mellom det å utsette en tjeneste for konkurranse og det å ha en ordfører fra et parti på høyresiden i norsk politikk (og vice versa).

⁵ Sentrale kommuner: Kommuner som omfatter et tettsted på nivå 3 (landsdelssenter) eller som ligger innenfor 75 minutters (for Oslo: 90 minutters) reisetid fra et slikt tettsteds sentrum. Noe sentrale kommuner: Kommuner som omfatter et tettsted på nivå 2 eller som ligger innenfor 60 minutters reisetid fra et slikt tettsteds sentrum. Mindre sentrale kommuner: Kommuner som omfatter et tettsted på nivå 1 eller som ligger innenfor 45 minutters reisetid fra et slikt tettsteds sentrum. Minst sentrale kommuner: Kommuner som ikke fyller kravene til reisetid fra tettstedene. Definisjon fra SSB.

Figur 5 Andel som har konkurranseutsatt fordelt etter ordførerens parti



Merk at samsvar/korrelasjon ikke er det samme som en årsaksforklaring. For eksempel kan det være slik at kommuner der Senterpartiet har ordføreren har et politisk flertall mot konkurranseutsetting, men det kan også hende at kommuner styrt av en senterpartiordfører i snitt er mindre og har færre tjenester som kan konkurranseutsettes enn kommuner der Høyre sitter med ordføreren. Mandatet for denne utredningen åpner ikke for noen utdypende analyser av årsaker til konkurranseutsetting eller resultater av konkurranseutsetting. Det betyr at det heller ikke er gjort noen analyse av hvordan andre egenskaper ved en kommune kan påvirke omfanget av konkurranseutsetting, for eksempel press på tjenestetilbudet.

Kommuner som ikke konkurranseutsetter –kjennetegn og årsaker

I spørreundersøkelsen er det 36 % av kommunene som oppgir at de ikke har konkurranseutsatt noen tjenester innenfor de aktuelle tjenesteområdene. Dette er i all hovedsak kommuner med mindre enn 10 000 innbyggere. Vi finner flest kommuner med politisk flertall fra Ap, Sp og Høyre i denne gruppen.

Rådmenn fra disse kommunene bedt om å oppgi de viktigste årsakene til at deres kommune ikke hadde konkurranseutsatt noen tjenester. De hyppigst oppgitte årsakene var:

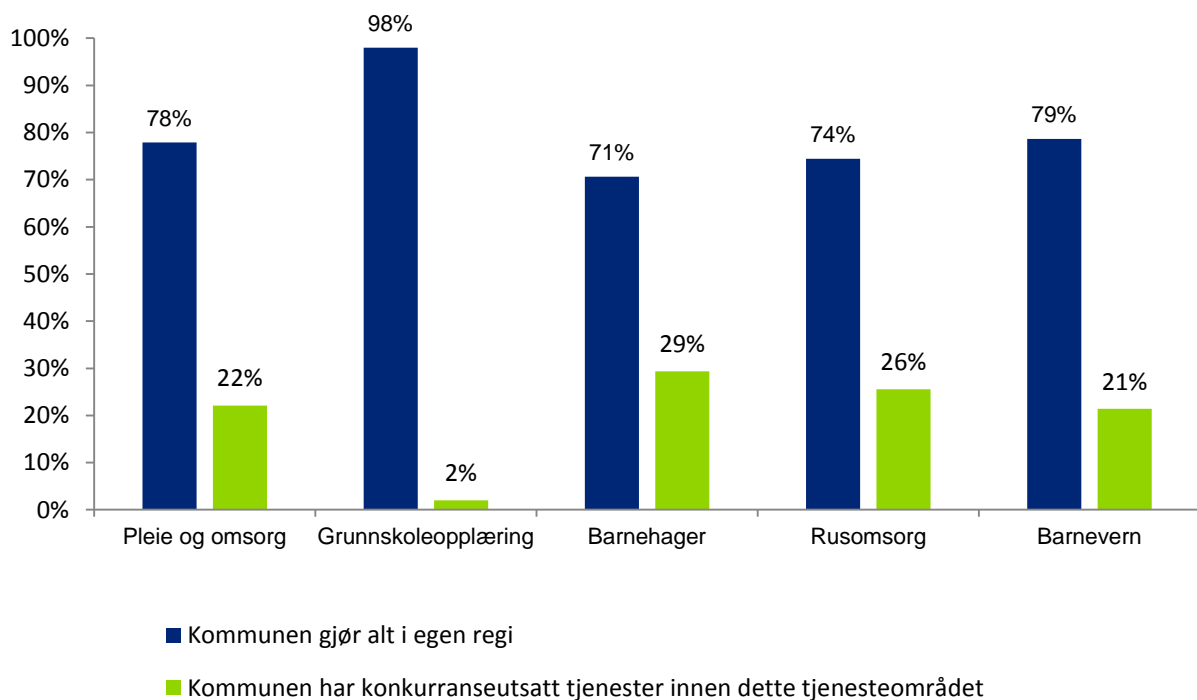
- Ikke ønske om konkurranseutsetting fra politisk hold
- Ikke-eksisterende marked (distriktskommune)
- Tilstrekkelig kapasitet/kompetanse i egen organisasjon
- Effektiv tjenesteproduksjon i egen organisasjon, lite å spare på å sette ut til private

4. Sektorvis variasjon i bruken av konkurranseutsetting

Bruken av konkurranseutsetting varierer fra sektor til sektor. Blant norske primærkommuner er det vanligst å konkurranseutsette tjenester knyttet til barnehagesektoren (29 prosent av respondentene oppgir å ha konkurranseutsatt en eller flere barnehagetjenester). Derimot er det svært uvanlig å ha konkurranseutsatt noe tilbud innen grunnskoleopplæring.

Figuren under angir hvor stor andel av respondentene i utvalget som har oppgitt at deres kommune har konkurranseutsatt tjenester innenfor gjeldene sektor.

Figur 6 Omfanget av konkurranseutsetting fordelt på sektor

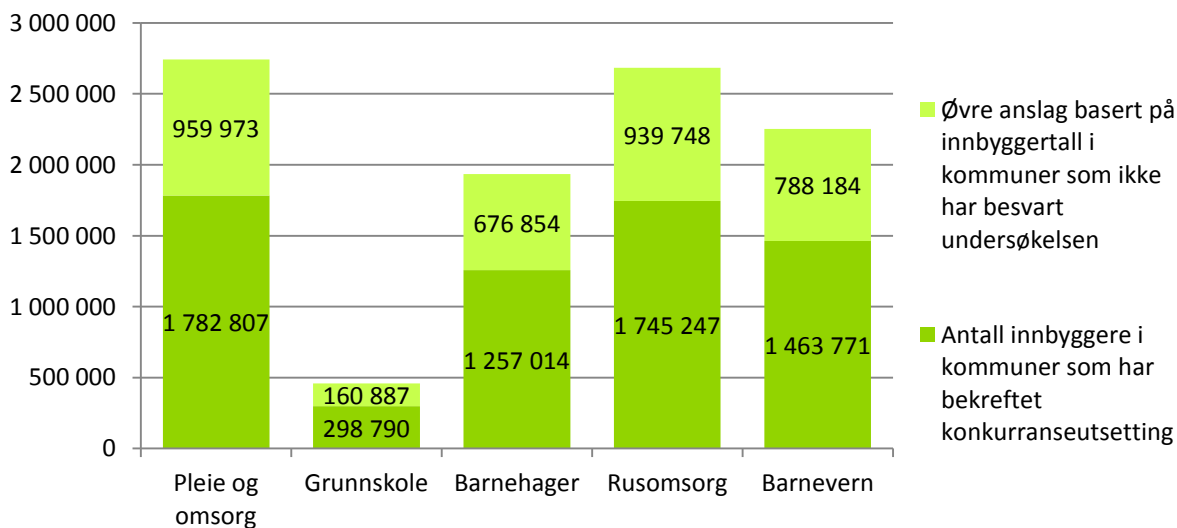


- 22 % av kommunene har konkurranseutsatt deler av pleie-og omsorgstilbudet. Blant kommunene som har konkurranseutsatt disse tjenestene finner vi både de store bykommunene og småkommunene. En fjerdedel av kommunene som har konkurranseutsatte pleie- og omsorgstjenester er distriktskommuner med mindre enn 5000 innbyggere.
- Bare 2 % av kommunene oppgir at de har konkurranseutsatt tilbud innenfor grunnskole eller SFO, og kun SFO-tilbud oppgis å være konkurranseutsatt

- Omfanget av konkurranseutsetting er størst innenfor barnehagesektoren (29 %). Kommunene som har konkurranseutsatt sitt barnehagetilbud er de største bykommunene og de mellomstore kommunene. En av tre kommuner som oppgir at de har konkurranseutsatt barnehagetjenestene har 10- 20 000 innbyggere
- 26 % av kommunene oppgir at de har konkurranseutsatt deler av rusomsorgen. Her finner vi både de store bykommunene og småkommunene
- Innenfor barnevern er 21 % av tilbudet konkurranseutsatt. Her finner vi en mer jamn fordeling av store, mellomstore og små kommuner enn for øvrige konkurranseutsatte tilbud

Figuren over var basert på en opptelling av alle kommuner uten noen vektning med utgangspunkt i hvor mange tjenesteområder innenfor hver sektor som er konkurranseutsatt og omfanget av konkurranseutsettingen innenfor hvert tjenesteområde. Dersom vi angir omfanget av konkurranseutsetting ut fra hvor mange innbyggere som bor i en kommune med et konkurranseutsatt tjenestetilbud, blir fordelingen annerledes. Figuren under gir en slik oppstilling.

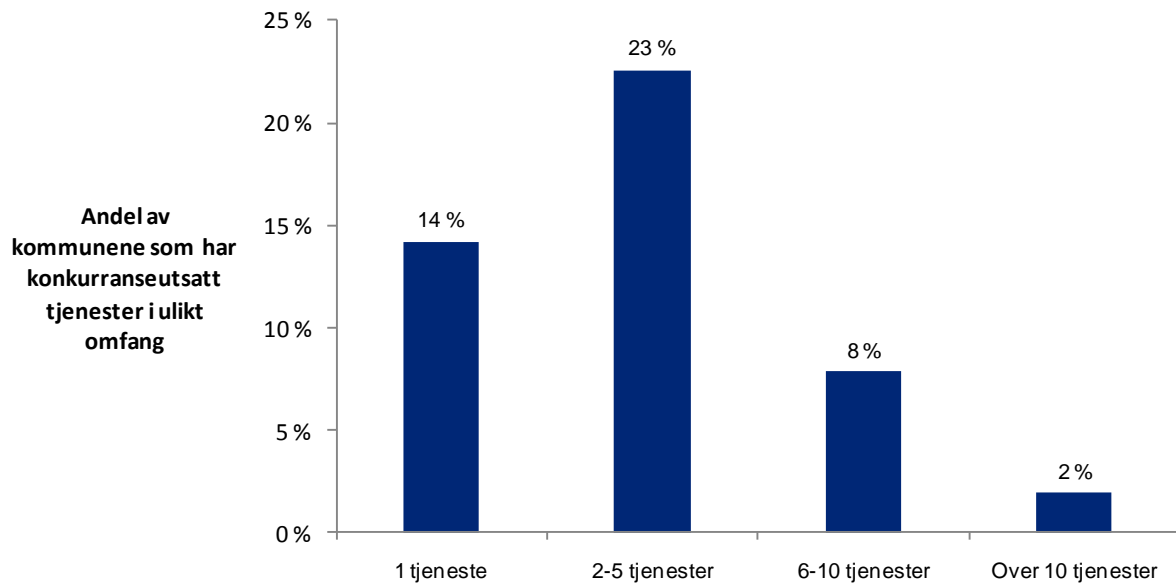
Figur 7 Samlet innbyggertall i kommuner som har konkurranseutsatt tjenester, sektorvis fordeling og anslag for omfanget i alle norske kommuner



Den lysegrønne delen av søylediagrammene over er et estimat for å ta høyde for at ikke alle landets kommuner har svart på undersøkelsen. Kommunene som inngår i vårt utvalg har 65 prosent av Norges befolkning. Dersom omfanget av konkurranseutsetting er like stort i de kommunene der Norges øvrige befolkning bor, er det riktig med et påslag på 35/65 som indikert i figuren. Vi har kalt dette et øvre anslag fordi undersøkelsens utvalg har en overrepresentasjon av de aller største kommunene, der konkurranseutsetting er mer vanlig enn i mindre kommuner.

Figuren under illustrerer hvor mange tjenesteområder som er konkurranseutsatt i de kommunene i utvalget som har respondert på undersøkelsen. I alt ble det stilt spørsmål om 31 spesifikke tjenester innen fem sektorer. 14 % svarer at de har konkurranseutsatt én tjeneste innenfor de aktuelle tjenesteområdene. 23 % har konkurranseutsatt 2-5 tjenester, mens 8 % har konkurranseutsatt 6-10 tjenester, og 2 % har konkurranseutsatt 10 tjenester eller flere. Den kommunen med størst innslag hadde konkurranseutsatt 21 av 31 mulige tjenesteområder.

Figur 8 Antall tjenesteområder underlagt konkurranseutsetting i kommuner som ikke gjør alt i egen regi



5. Utvikling i konkurranseutsetting over tid basert på Doffin

Database for offentlig innkjøp (Doffin) er en tjeneste i regi av Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi). Siden alle offentlige anskaffelser over 500 000 skal utlyses, gir denne basen et grunnlag for å analysere konkurranseutsetting av kjernetjenester. Databasen indikerer at tjenestekjøp er mer vanlig i de sektorene av kommunens virksomhet som ikke har vært gjenstand for denne undersøkelsen. Det er dessuten vanligere å kjøpe støttetjenester for selv å yte kjernetjenester i stedet for å kjøpe tjenester som gjøres tilgjengelig for innbyggerne direkte. Omfanget av alle slike typer tjenestekjøp har økt de siste årene.

Regelverket for offentlige anskaffelser og kildegrunnlag

Lov om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrifter regulerer hvordan anskaffelser skal finne sted. Regelverket legger ingen spesielle begrensninger på hva en kommune kan produsere i egen regi, men det er bestemmelser som pålegger bruk av offentlig utlyst konkurranse/anbud dersom verdien av anskaffelsen overstiger visse terskelverdier.⁶ Gjennom EØS-avtalen og WTO er Norske kommuner også pålagt å følge egne prosedyrer for anskaffelser over gitte terskelverdier. Alle offentlige anskaffelser i Norge med en kontraktsverdi på mer enn NOK 500 000 skal publiseres i Database for offentlig innkjøp (Doffin).⁷ Lovverkets fokus er likebehandling av leverandører.

Utlystninger kunngjøres på et strukturert format som gjør det mulig å anvende dataene. Store utlysninger kodes med en 8-sifret CPV-kode (common procurement vocabulary) som spesifiserer hvilke tjenester som ønskes anskaffet. Oppdrag under 500 000 kodes på en mindre detaljert måte (2-siffer nivå). Kunngjøringen skal spesifisere om kjøpskriteriet er laveste pris eller en mer sammensatt vurdering av tilbudets økonomiske gunstighet. Videre forklarer utlysningene om anskaffelsen skjer etter forhandling (for eksempel dersom det er vanskelig å spesifisere tjenesten) og om anskaffelsen gjelder en rammeavtale som kjøperen i neste omgang kan trekke veksler på gjennom avrop. Når tilbyder er valgt, skal det være mulig å påklage avgjørelsen.

⁶ For mer informasjon, se Lov om offentlige anskaffelser av 16. juli 1999 nr. 69, Forskrift av 7. april 2006 om offentlige anskaffelser, og Arbeids- og administrasjonsdepartementets hjemmesider <http://www.regjeringen.no/en/dep/fad.html?id=339>

⁷ Før 2005 var terskelverdien NOK 200 000.

Omfanget av tjenestekjøp

I 2008 kjøpte norsk offentlig sektor varer og tjenester for om lag NOK 380 milliarder kroner eller om lag 15 prosent av brutto nasjonalproduktet i Norge det året. Norske primærkommuner stod for om lag 100 milliarder av dette. Kommunale virksomheter, kommunalt eide aksjeselskap, etc. stod for ytterligere ca NOK 17 milliarder i innkjøp. I 2008 publiserte kommunal og fylkeskommunal sektor i Norge 3200 kunngjøringer i Doffin. Halvparten av disse kunngjøringene var i en størrelsesorden som gjorde at kunngjøringen ble publisert i TED databasen og gjort tilgjengelig i hele EØS-området. Omtrent en tredel av utlysningen relaterte seg til kjøp av tjenester, i motsetning til varer, bygg og anleggsarbeid.⁸

Utviklingen over tid for alt tjenestekjøp

Deloitte har bestilt et datasett fra Doffin med innhold som angitt i Vedlegg 1 til denne rapporten.

Deretter er det gjort en manuell vasking av datasettet for å:

- Skille ut fylkeskommunal virksomhet (kun primærkommuner inngår i undersøkelsen)
- Henføre anskaffelser i regi av kommunale etater, interkommunale selskaper, etc. til en primærkommune eller flere primærkommuner
- Identifisere anskaffelser som kan kategoriseres som kjernetjenester og anskaffelser som inngår som en støttetjeneste for å yte en av kjernetjenestene
- Identifisere kunngjøringer i sektorer som inngår i kartleggingens mandat

Vaskingen er med andre ord ikke fullstendig og basert på et betydelig innslag av skjønn. Videre har Deloitte måttet legge egne vurderinger til grunn for å skille mellom tjenester som antatt vil møte innbyggerne direkte og tjenester som inngår som en støttetjeneste i arbeidet med for eksempel å drive et sykehjem.

Figuren nedenfor inneholder ikke informasjon fra Oslo når det gjelder områdene grunnskole/SFO, barnevern og rusomsorg. Årsaken til dette er at Oslo både er en fylkeskommune og en kommune. Vi har derfor ikke kunnet skille mellom grunnskole og videregående skole, statlig og kommunalt ansvar innenfor rusomsorg og barnevern, slik vi har kunnet gjøre for de andre kommunene.

Tabellen under viser *tjenestekjøp* i norske kommuner med en antatt kontraktsverdi på mer enn NOK 500 000.⁹ Innenfor pleie- og omsorgssektoren, har det ikke vært praktisk mulig å skille ut alle tjenester knyttet til sosialtjenester eller kommunehelsetjenester (lege, fysioterapi, helsestasjon, jordmor m.v).

⁸ Direktoratet for forvaltning og IKT, *Report on Public Procurement in Norway: Reference year 2008*, Oslo, 1. desember 2009.

⁹ Kjøp av varer inngår ikke. Heller ikke kjøp av tjenester knyttet til bygg og anlegg

Tabell 3 Antall kunngjøringer om tjenestekjøp fra kommunale aktører, 2006-2011

Sektor	2006	2007	2008	2009	2010	Antall (kommuner)
Andre sektorer / administrasjon	519	656	731	687	798	341
Støtte til kjernetjeneste	154	157	172	160	170	221
Barnehage	26	35	27	31	20	73
Barnevern	1	4	5	9	5	21
Pleie og omsorg mm	57	59	65	45	85	152
Rusomsorg	1		2	3	2	8
Grunnskole	62	56	73	72	57	133
Ukategorisert	7	3			1	11
Kjernetjeneste	21	34	53	41	76	95
Barnehage	1	4	3	3	1	10
Barnevern	2	3	5	2	6	15
Pleie og omsorg mm	14	25	42	32	67	85
Rusomsorg		1	3		1	5
Grunnskole	4	1		4	1	13

Vi ser av tabellen at tjenestekjøp med en kontraktsverdi over NOK 500 000 er vanlig og har blitt vanligere år for år. Høyre kolonne viser antall kommuner som stod bak kjøpene (identifisert ved hjelp av postadressen til den kommunale virksomheten som stod bak kunngjøringen). Vi ser at det er 341 kommuner som har kjøpt tjenester av en type som faller utenfor de kartlagte sektorene. I realiteten har nesten alle kommuner hatt tjenestekjøp registrert i Doffin. Grunnen til at ikke alle kjøpere registreres, er den utbredte praksisen blant norske kommuner å delta i regionalt eller interkommunalt innkjøpssamarbeid for å effektivisere innkjøpsprosessen og oppnå kvantumsrabatter. En studie fra 2007 indikerte at nesten 350 kommuner var med i en eller flere innkjøpssamarbeid.

Det bør bemerkes at de sektorene som ikke er omfattet av denne undersøkelsen (tekniske tjenester, eiendom, kultur og fritid) kjøper tjenester i større omfang (øverste linje i tabellen) enn de sektorene som har vært fokus for denne studien (de øvrige linjene i tabellen). Hva angår de berørte sektorene er det vanligere å kjøpe en støttetjeneste som *inngår* i kjernetjenesten enn å kjøpe en kjernetjeneste som innbyggerne møter direkte. Slike støttetjenester kan være arkitektbistand til en skole, vask av tøy på et sykehjem, leasing av biler til hjemmetjenesten, og et stort antall andre støttetjenester.

Kjøp av kjernetjenester innen barnehage, grunnskolen, barnevern og rusomsorg er relativt uvanlig. Innenfor pleie og omsorg forekommer konkurranseutsetting av kjernetjenester langt hyppigere. Det kan bemerkes at en av tre anskaffelser innenfor pleie- og omsorg i 2010 var utlyst av Oslo kommune.

Bare et mindre antall utlysninger i Doffin har utfyllende informasjon om kontraktsverdi, men det er mulig å gjøre estimat basert på gjennomsnittsverdier. I det store er omfanget av offentlige anskaffelser kjent. I 2008 utgjorde kommunale anskaffelser anslagsvis 100-120 milliarder kroner fordelt på i overkant av 3200 kunngjøringer over terskelverdiene, herunder et betydelig antall til bygg, anlegg og varekjøp. Selv om tjenestekontrakten kan være mindre enn store anleggsarbeider, kan de likevel ha betydelig omfang.

Det finnes en del eksempler på at inntrykket som skapes gjennom analysen av informasjon fra Doffin avviker betydelig fra det omfanget av konkurranseutsetting som kommunene selv oppgir. Slike avvik er bemerket i de påfølgende kapitlene av denne rapporten.

6. Konkurransetsetting innen pleie og omsorg

Konkurransetsetting innen pleie og omsorg har hatt mer fokus i politisk debatt enn øvrige sektorer. Kartleggingen gjenspeiler dette. I utvalget er det 22 prosent av respondentene som oppgir å ha konkurransetsatt tjenester i denne sektoren. Basert på svar fra undersøkelsen og estimater for de som ikke har svart, bor antagelig halvparten av Norges befolkning i en kommune der en eller flere slike tjenester har vært gjenstand for konkurransetsetting. Det synes å være godt samsvar mellom det rådmennene oppgir av konkurransetsetting innenfor pleie- og omsorgstjenestene, antallet kommuner som har registrert tjenestekjøp i Doffin.

Pleie og omsorgssektoren

I rapporteringen til staten (KOSTRA) gjør kommunene rede for hvor mange tjenestemottakere som er tildelt en pleie og omsorgstjeneste. Tjenestene tildeles etter enkeltvedtak, hvor kommunen har tildelingsmyndigheten. KOSTRA-tallene inkluderer tjenester som leveres i egen regi og tjenester som utføres av private leverandører. Det er innrapportert 39 000 sykehjemsplasser på landsbasis. Av disse er det 3950 som *ikke* drives i kommunal regi.

Totalt var det registrert 226 000 mottakere av pleie – og omsorgstjenester i Norge i 2010. Denne gruppen mottok tjenester som sykehjem, omsorgsbolig, hjemmetjenester, arbeids- og aktivitetstilbud, støttekontakt, brukerstyrt personlig assistanse og trygghetsalarm. Deloitte har bedt kommunene om å utdype omfanget av konkurransetsetting innenfor hvert av disse *tjenesteområdene*.

Omfanget av konkurransetsetting

Innen pleie- og omsorgssektoren fikk kommunene presentert en serie tjenester som inngår i sektoren. For hver av disse tjenestene var det mulig å oppgi om spørsmålet var uaktuelt (ikke alle kommuner har et fullt tjenestespekter), om man leverte alle tjenester i egen regi, om det var innslag av andre former for anskaffelse – og hvor stor andel av tjenesteområdets driftsutgifter som var anskaffet gjennom konkurranse/anbud.¹⁰ Tabellen under viser hvor stor andel av hvert enkelt tjenesteområde (målt som andel av samlede driftsutgifter for tjenesten) som er blitt konkurransetsatt.

¹⁰ I en utdypende forklaring til undersøkelsen, ble det også forklart at det kun skulle gjøres rede for tjenester som møter innbyggerne direkte, ikke innslaget av støttetjenester som inngår i å fremskaffe tjenesten (for eksempel sykehjemmets vaskeritjeneste). Denne presiseringen kan ha blitt oversett av respondenten i enkelte tilfeller.

Tabell 4 Konkurransetsatte tjenesteområder innen pleie og omsorg

Tjenesteområde	Leverer alt i egen regi	Konkurransetsatt					Innslag av annen type anskaffelse	Ikke aktuelt	Antall svar
		0 - 19 %	20 - 39 %	40 - 59 %	60 - 79 %	80 - 100 %			
Sykehjem	90 %	7 %	2 %			1 %	1 %	191	
Omsorgsbolig eller annen tilpasset bolig med fast bemanning	91 %	6 %	1 %			1 %	1 %	191	
Hjemmesykepleie	96 %	3 %				1 %	1 %	188	
Hjemmehjelp	92 %	6 %		1 %		1 %	1 %	193	
Arbeid- og aktivitetstilbud	95 %	2 %	1 %			1 %	1 %	188	
Støttekontakt	98 %	2 %	1 %				1 %	189	
Brukerstyrt personlig assistanse (BPA)	90 %	4 %	1 %	1 %	1 %	3 %	1 %	193	
Trygghetsalarm	92 %	2 %				6 %	1 %	193	

Tabellen viser at et stort flertall av kommunene som har konkurransetsatt deler av pleie- og omsorgstjenesten fortsatt leverer det meste av tjenestene i egen regi. Det ikke er noen enkelttjeneste innenfor pleie- og omsorgssektoren som konkurransettes i større grad enn andre. De tjenestene som flest kommuner oppgir å ha konkurransetsatt er sykehjem og brukerstyrt personlig assistanse. Støttekontakt (98 %) og hjemmesykepleie (96 %) er de tjenestene som i størst utstrekning utføres av kommunene i kommunenes egen regi¹¹.

I de tilfellene der konkurransetsetting benyttes, utgjør de konkurransetsatte tjenestene oftest under 20 prosent av de samlede driftsutgiftene innenfor det aktuelle tjenesteområdet. Unntaket her er trygghetsalarmer og brukerstyrt personlig assistanse. I den utstrekning konkurransetsetting benyttes på disse områdene, har kommunene ganske ofte satt ut hele tjenesten, altså tjenester som utgjør mer enn 80 prosent av driftsutgiftene for det aktuelle tjenesteområdet.¹²

Kommunenes samlede netto driftsutgifter til disse tjenestene var 63,6 mrd NOK i 2010. Med grunnlag i omfanget av konkurransetsetting av sykehjem som oppgis her, utgjør den konkurransetsatte delen av sykehjemstilbudet 2,4 -2,9 mrd NOK. Den konkurransetsatte delen av de hjemmebaserte tjenestene (omsorgsboliger, hjemmesykepleie, hjemmehjelp, og BPA) utgjør om lag 1,5 mrd NOK, og den konkurransetsatte delen av arbeids- og aktivitetstilbud utgjør om lag 140 mill NOK.¹³

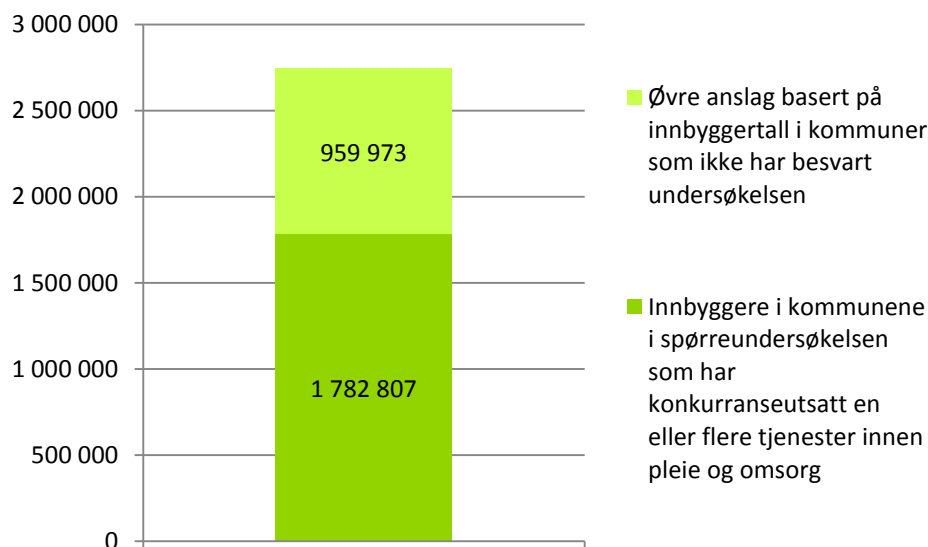
¹¹ I mange kommuner er støttekontaktene private oppdragstakere, som arbeider for kommunen på kontrakt.

¹² En feilkilde for tabellen er at den ikke fanger opp alle tilfeller der en tjeneste ikke tilbys eller ikke etterspørres.

¹³ Beregningene er basert på regnskapstall innrapportert til KOSTRA. Ut fra kunnskapen om omfanget av konkurransetsetting i kommuner som har oppgitt dette, er det foretatt en gjennomsnittsberegning av hvor stor andel av utgiftene som er konkurransetsatt på landsbasis. Videre er det gjort en gjennomsnittsvurdering av hvor stor andel av utgiftene for kommunene i hver kommunegruppe so

Blant alle kommuner i utvalget, er det 22 prosent som oppgir at det er innslag av konkurranseutsetting innenfor pleie og omsorg på minst ett av de åtte tjenesteområdene som Deloitte har spesifisert. De fleste av respondentene har konkurranseutsatt på ett tjenesteområde (33 %), to tjenesteområder (31 %) eller tre (18 %).

Dersom vi angir omfanget av konkurranseutsetting ut fra hvor mange innbyggere som bor i en kommune med et konkurranseutsatt tjenestetilbud, blir fordelingen som angitt i figuren under. Den lysegrønne delen av søylediagrammet er et estimat for å ta høyde for at ikke alle landets kommuner har svart på undersøkelsen. 65 prosent av Norges befolkning bor i kommunene som inngår i vårt utvalg. Dersom omfanget av konkurranseutsetting er like stort i de kommunene der Norges øvrige befolkning bor, er det riktig med et påslag på 35/65 som indikert i figuren.



I materialet fra Doffin finner vi 85 kommuner som de siste fem årene har gjennomført formelle konkurranser om pleie- og omsorgstjenester. Omfanget av kjøp av støttetjenester til denne sektoren er forholdsvis omfattende, sammenlignet med det vi finner for de øvrige tjenesteområdene (152 kommuner har utlyst konkurranse om støttetjenester til pleie- og omsorg via Doffin). Dette viser et bedre samsvar mellom det oppgitte omfanget av konkurranseutsatte pleie- og omsorgstjenester i spørreundersøkelsen, og registrerte konkurranser i Doffin. Det kan dermed se ut til at konkurranseutsettingen innenfor disse tjenestene i større grad finner sted i gjennom formelle anskaffelsesprosedyrer enn hva som er tilfellet for de andre tjenesteområdene.

Fritt brukervalg

Fritt brukervalg er en konkurranseform hvor tjenestemottakeren selv kan velge leverandør. Leverandørene er som oftest kvalifisert etter en anbudsrunde. Kommunen gjør en vurdering av

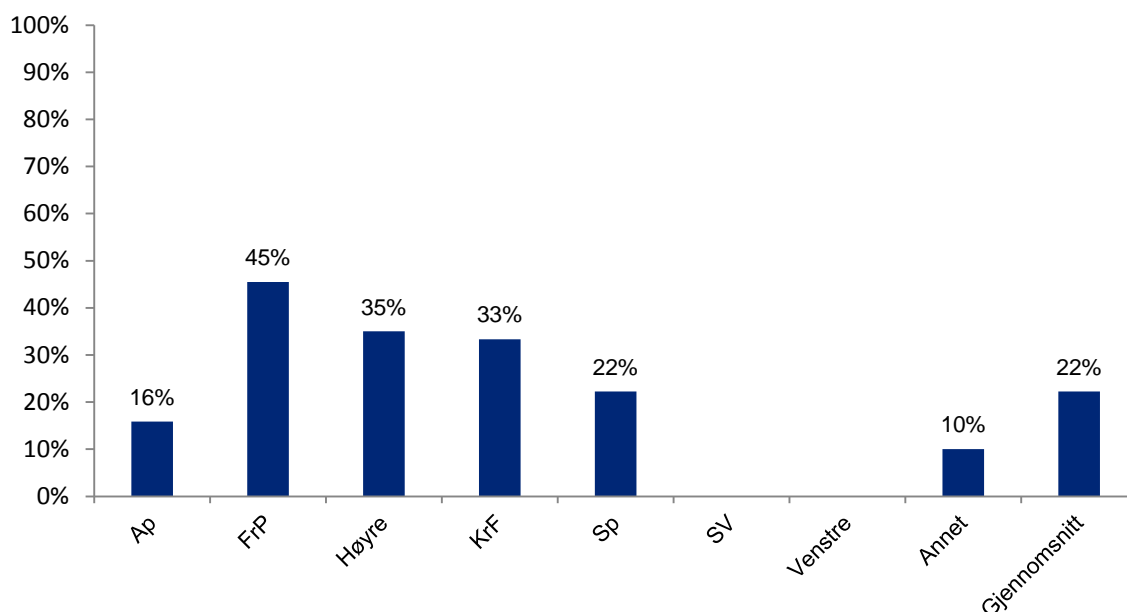
tjenestemottakerens pleie- og omsorgsbehov, og fatter vedtak på vanlig måte. Tjenestemottakeren kan så velge mellom flere leverandører som kommunen har inngått avtale med. Tjenestemottakeren kan også bytte tjenesteleverandør når han eller hun måtte ønske det. Fritt brukervalg er særlig benyttet innenfor de hjemmebaserte tjenestene (hjemmehjelp og hjemmesykepleie) og brukerstyrt personlig assistanse.

Spørsmålet om brukervalg er kun stilt til kommuner som benytter konkurranseutsetting. Blant disse kommunene er det om lag en tredel (32 %) som også har implementert fritt brukervalg i større eller mindre utstrekning. Da fritt brukervalg er innført i de store bykommunene, favner ordningen favner likevel forholdsvis mange tjenestemottakere. Alle kommunene i undersøkelsen som har fritt brukervalg har innført ordningen innenfor hjemmehjelpstjenesten. De største bykommunene har også brukervalg innenfor hjemmesykepleie og brukerstyrt personlig assistanse.

Hvilke kommuner har konkurranseutsatt pleie- og omsorgstjenestene?

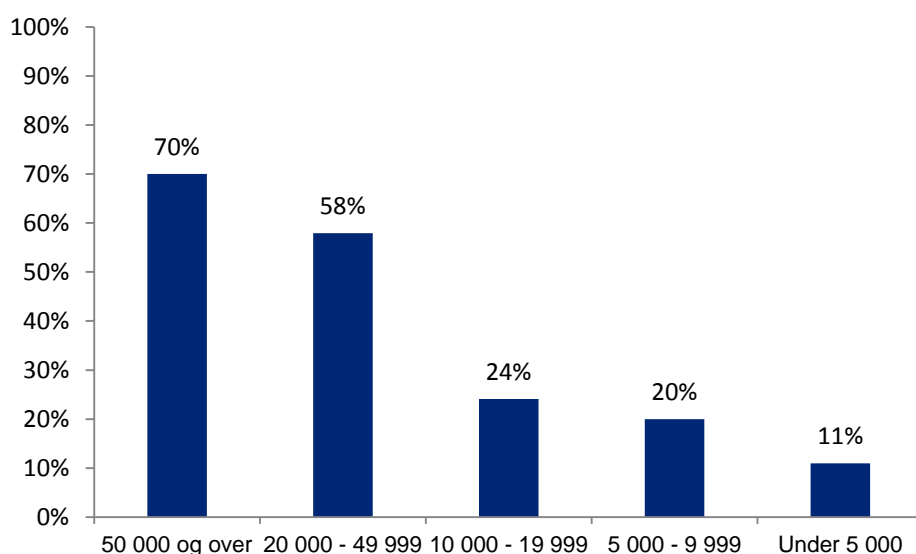
Figuren under viser hvordan kommuner som har konkurranseutsatt tjenester innen pleie- og omsorg fordeler seg ut fra ordførerens parti. I hele utvalget er det 22 prosent av kommunene som har konkurranseutsatt en eller flere slike tjenester. Figuren kan godt leses i sammenheng med figuren på side 18 som viser hvor ofte konkurranseutsetting forekommer i forhold til hvilket parti som hadde ordføreren. I det store bildet var det slik at kommuner med arbeiderpartiordfører hadde omtrent like høyt innslag av konkurranseutsetting som gjennomsnittet i utvalget mens kommuner med senterpartiordfører hadde noe lavere innslag av konkurranseutsetting. Når vi kun ser på bruken av konkurranseutsetting innenfor pleie- og omsorgssektoren, blir bildet et litt annet. Fortsatt er det vanligere å se konkurranseutsetting i kommuner med ordførere fra Fremskrittspartiet, Høyre eller Kristelig Folkeparti, men kommuner med ordfører fra Arbeiderpartiet konkurranseutsetter sjeldnere tjenester innenfor pleie og omsorg mens kommuner med ordfører fra Senterpartiet ligger på gjennomsnittet. Tallgrunnlaget er så lite at et mindre antall respondenter kan forandre konklusjonen. I utvalget er det et lite antall kommuner med ordfører fra Venstre eller Sosialistisk Venstreparti, men ingen respondenter fra disse kommunene har svart at kjernetjenester innen pleie- og omsorgssektoren er konkurranseutsatt.

Figur 9 Andel som har konkurranseutsatt tjenester innen pleie- og omsorg, fordelt etter ordførers parti



Figuren under har fordelt respondentene ut fra kommunenes innbyggertall og angir hvor vanlig det er å konkurranseutsette en eller flere kjernetjenester innen pleie og omsorg. Denne figuren kan holdes opp mot figuren på side 16 som gir tilsvarende oversikt for alle konkurranseutsatte kjernetjenester. Innenfor pleie- og omsorgstjenester er det en større forskjell mellom store og små kommuner enn hva tilfellet er for alle 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.

Figur 10 Andel som har konkurranseutsatt tjenester innen pleie og omsorg, fordelt etter innbyggertall



Årsaker til konkurranseutsetting

I spørreundersøkelsen ble rådmennene bedt om å oppgi de viktigste årsakene til at pleie- og omsorgstjenestene er konkurranseutsatt i deres kommune. De hyppigst oppgitte årsakene var:

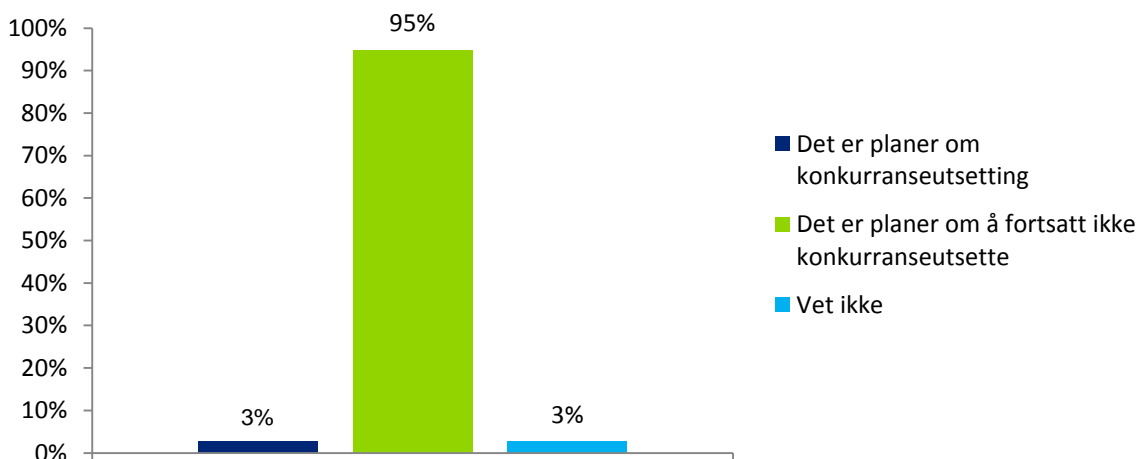
- Politisk ideologi
- Manglende kapasitet/kompetanse i egen organisasjon
- Pris/kvalitet

Planer for konkurranseutsetting

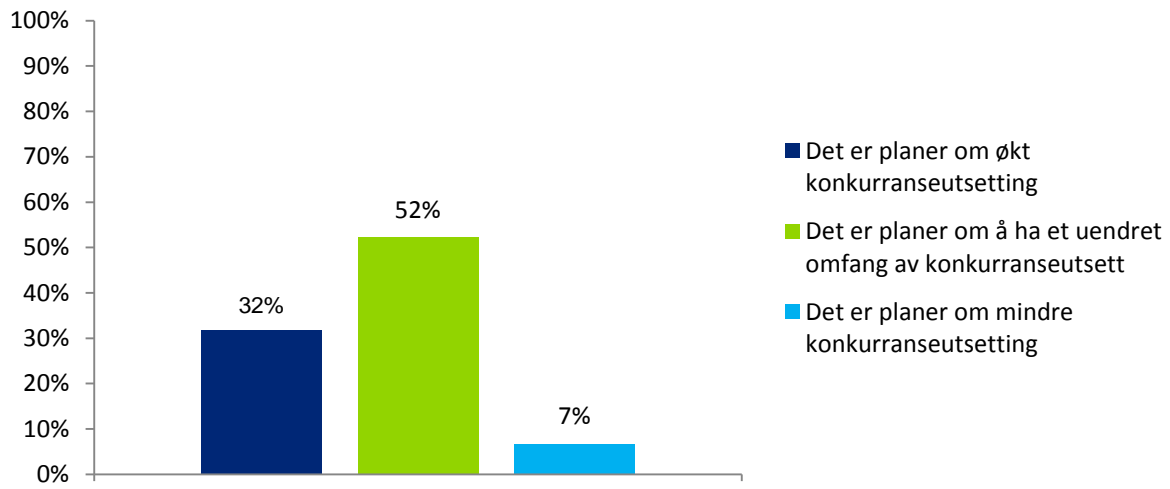
Av kommunene som allerede har konkurranseutsatt pleie- og omsorgstjenester er det 32 prosent som oppgir at det er planer om økt konkurranseutsetting innenfor disse tjenestene mens 52 prosent planlegger uendret bruk av konkurranseutsetting. De store bykommunene har i større grad planer om konkurranseutsetting enn de mindre kommunene. Flertallet av kommunene med planer om mer konkurranseutsetting har ordfører fra Høyre eller FrP, men det er også 23 prosent av kommunene med Ap-ordførere som svarer at de har planer om økt konkurranseutsetting. Av kommunene som *ikke* har konkurranseutsatt pleie- og omsorgstjenester, svarer 95 at de heller ikke har planer om å konkurranseutsette.

Det har blitt bemerket av respondenter at Samhandlingsreformen ser ut til å forutsette et større behov for interkommunalt samarbeid i forbindelse med kjøp/samordning av tjenester med andre kommuner og at dette kan redusere behov for konkurranseutsetting blant kommuner som kjøper tjenester på grunn av manglende kompetanse eller kapasitet i egen organisasjon. Kommentarfeltet i undersøkelsen har også blitt brukt for å peke på at avdekking av brudd på arbeidsmiljøloven på private sykehjem kan ha økt skepsisen mot å konkurranseutsette pleie- og omsorgstjenester.

Figur 11 Planer for konkurranseutsetting innen pleie og omsorg blant kommuner som ikke har konkurranseutsatt innen tjenesteområdet. N=154



Figur 12 Planer for konkurranseutsetting innen pleie og omsorg blant kommuner som har konkurranseutsatt innen tjenesteområdet. N=44



7. Konkurransetsetting innen grunnskolesektoren

Innen grunnskole og skolefritidsordning, er omfanget av konkurransettsatte kjernetjenester i norske kommuner svært lite. Ved siden av grunnskoleopplæring omfatter denne sektoren blant annet skolefritidsordningene (SFO), spesialundervisning, voksenopplæring og særskilt språkopplæring for elever fra språklige minoriteter.

Sektorens totale størrelse er betydelig. I følge rapporteringen til staten (KOSTRA) var det totalt 612 800 elever i den norske grunnskolen i 2010. Av disse gikk 15 250 på private skoler.

Bare 2 prosent av kommunene som har deltatt i spørreundersøkelsen oppgir at de har konkurransettsatt tilbud innenfor denne sektoren, og samtlige er innenfor skolefritidsordningen (SFO). En av kommunene som har konkurransettsatt innenfor SFO er en stor bykommune, de øvrige er mellomstore kommuner. Denne lille gruppen begrunner konkurransettsetting med at det har vært en tradisjon for at deler av SFO- tilbudet leveres i privat regi og at det fantes private aktører på markedet. Undersøkelsen gir ingen holdepunkter for å tro at det vil skje endringer i bruken av konkurransettsetting innen grunnskole og skolefritidsordning.

Det bør bemerkes at Doffin-databasen faktisk inneholder et innslag av konkurransettslysninger knyttet til kjernetjenester innen grunnskole selv om kommunene ikke oppgir dette i undersøkelsen. Deloitte har funnet 14 eksempler på slike tjenestekjøp fordelt på 13 ulike kommuner. Deloitte har ikke gjort noe forsøk på å forklare dette avviket. Vi registrerer at mange av tjenestekjøpene relaterer seg til spesialundervisning og SFO, og at dette kan oppfattes å være på siden av sektorens kjernetjenester.

8. Konkurransetsetting innen barnehagesektoren

I undersøkelsen svarer 29 prosent av norske kommuner at de har konkurransetsatt tjenester innenfor barnehagesektoren. Slike tjenestekjøp fordeler seg til mange ulike typer kommuner. Ved å holde svarene fra spørreundersøkelsen opp mot faktisk utlyste konkurranser i Doffin siste fem år, finner vi et avvik. Rådmenn svarer at barnehagetjenester er konkurransetsatt i større omfang enn hva det er mulig å dokumentere gjennom faktiske tjenestekjøp. Trolig har anskaffelsen av barnehagetjenester funnet sted på andre måter enn gjennom anbud.

Barnehagesektoren

Kommunene tildeler barnehageplass etter enkeltvedtak. KOSTRA- tallene for 2010 viser at det totalt var 6569 barnehager på landsbasis. 3531 av disse er private barnehager (54 %). Nærmere 277 000 barn hadde barnehageplass i 2010 og 45 prosent av barna gikk i en privat barnehage. Deloitte har delt barnehagesektoren i tre: barnehager, familiebarnehager og deltids barneparker.

Omfanget av konkurransetsetting – hvilke tjenester konkurransetsettes

Spørreundersøkelsen viser at 29 % av kommunene har konkurransetsatt barnehagene. Dette er dermed det tjenesteområdet hvor omfanget av konkurransetsetting er størst. Når innslaget av konkurransetsetting er mindre for familiebarnehager og barneparker, er dette blant annet fordi denne typen tjenester finnes i mindre utstrekning enn regulære barnehager.¹⁴

Fritekstkommentarer i spørreundersøkelsen viser at de private barnehagene i en del tilfeller er i en konkurransesituasjon i det lokale markedet, uten at de nødvendigvis har vært gjenstand for en formell konkurransetsetting. Blant annet gjennomføres det brukerundersøkelser, hvor forskjeller i foreldretilfredshet mellom private og kommunale barnehager benyttes i utviklingen av barnehagetilbudet.

¹⁴ En feilkilde for tabellen er at den ikke fanger opp alle tilfeller der en tjeneste ikke tilbys eller ikke etterspørres.

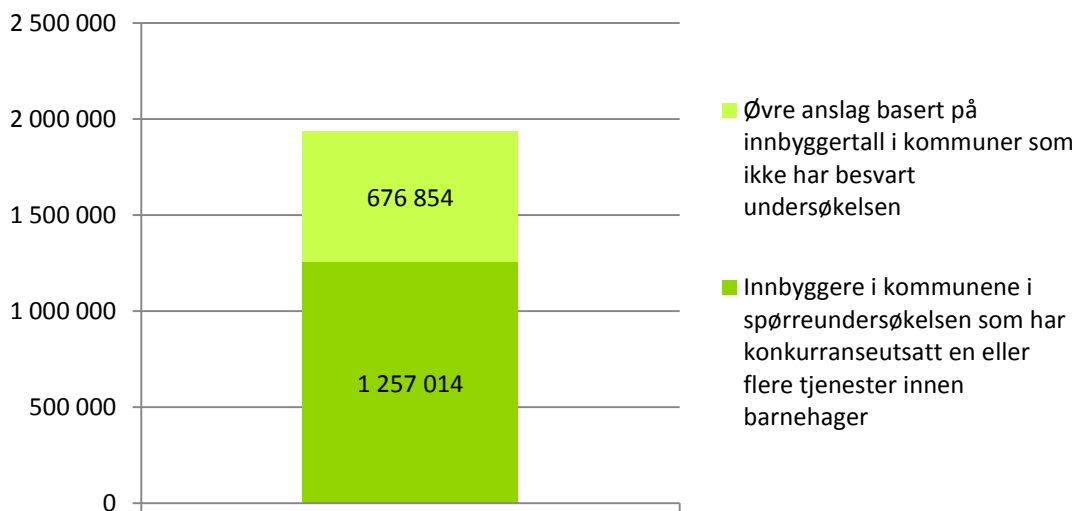
Tabell 5 Konkurransetsatte tjenesteområder innen barnehage

	Leverer alt i egen regi	Konkurransetsatt					Innslag av annen type anskaffelse	Ikke aktuelt	Vet ikke	Antall svar
		0 - 19 %	20 - 39 %	40 - 59 %	60 - 79 %	80 - 100 %				
Barnehage	71 %	4 %	5 %	11 %	7 %	1 %	2 %		1 %	192
Familiebarnehage	78 %	3 %	1 %	2 %	1 %	5 %	1 %	8 %	3 %	179
Barnepark	80 %		1 %	1 %		1 %	1 %	16 %	3 %	175

De kommunene som konkurransetsatter barnehagetjenester, har et til dels betydelig innslag av konkurransetsetting (målt som andel av driftsutgiftene). Innslaget er ofte i størrelsesorden 40 – 80 prosent av sektorens driftsutgifter (se tabellen over).

Kommunesektorens samlede korrigerede netto driftsutgifter til barnehage var 5,5 mrd NOK i 2010. Kommunale overføringer av driftsmidler til private barnehager utgjorde 4 mrd NOK.¹⁵

Dersom vi angir omfanget av konkurransetsetting ut fra hvor mange innbyggere som bor i kommuner som har et konkurransetsatt tjenestetilbud, blir fordelingen som angitt i figuren under. Den lysegrønne delen av søylediagrammet er et estimat for å ta høyde for at ikke alle landets kommuner har svart på undersøkelsen. 65 prosent av Norges befolkning bor i kommunene som inngår i vårt utvalg. Dersom omfanget av konkurransetsetting er like stort i de kommunene der Norges øvrige befolkning bor, er det riktig med et påslag på 35/65 som indikert i figuren.



¹⁵ Tallene er regnskapstall innrapportert til KOSTRA.

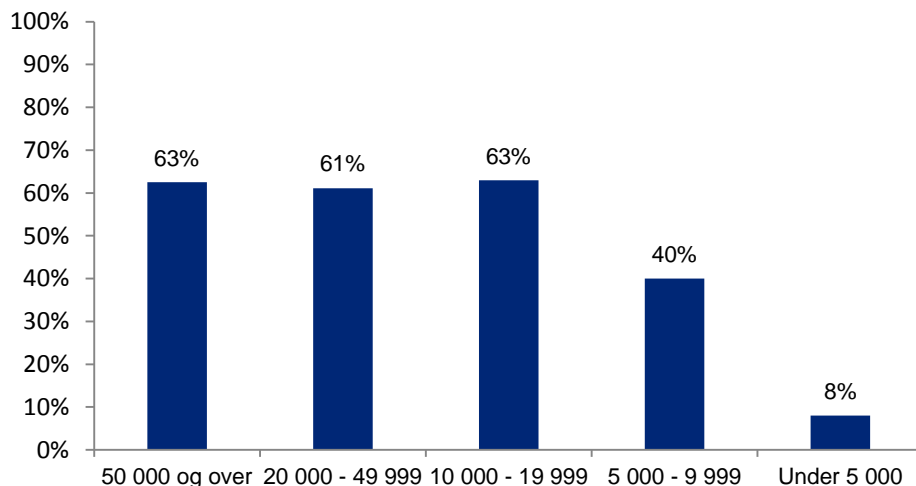
I materialet fra Doffin finner Deloitte kun ti kommuner som de siste fem årene har gjennomført formelle anbudskonkurranser om barnehagedrift. Omfanget av kjøp av støttetjenester til barnehager (vikarer, vask, etc.) er heller ikke stort som angitt i tabellen i kapittel 5. Forklaringen ligger trolig i at private barnehager i praksis har etablert seg i kommuner på eget initiativ eller på invitasjon fra kommunen. Når det likevel er 29 % av kommunene som svarer at de har konkurranseutsatte barnehager, må dette trolig sees i sammenheng med den konkurransesituasjon som hersker i det et lokale markedet, og måten kommuneledelsen styrer markedet på. Dersom kommuneledelsen driver en form for systematisk prestasjonssammenligning (benchmarking) mellom kommunale og private barnehager, kan dette betraktes som en form for konkurranseeksponering, uten at det er snakk om noen reell konkurranseutsetting.

Hvilke kommuner har konkurranseutsatt sine barnehager?

Figuren under viser hvordan innslaget av konkurranseutsetting i barnehagesektoren fordeler seg mellom kommuner ut fra kommunestørrelse. Konkurranseutsetting av barnehagetjenester er uvanlig i kommuner med under 5 000 innbyggere der 8 prosent oppgir å ha konkurranseutsatt en eller flere tjenester. Kommuner med under 5000 innbyggere utgjør 55 prosent av norske kommuner og har ca 10 prosent av Norges befolkning.

For de øvrige kommunene er det i følge rådmennene vanlig med et innslag av konkurranseutsetting – det er små forskjeller på mellomstore og svært store kommuner i forhold til konkurranseutsetting av kjernetjenester innen denne sektoren.

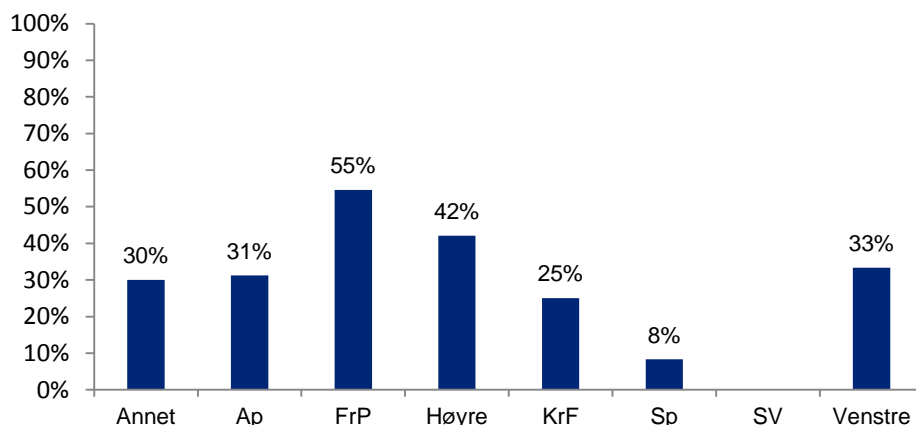
Figur 13 Andel som har konkurranseutsatt innen barnehage, etter innbyggertall



Også i barnehagesektoren er innslag av konkurranseutsetting av kjernetjenester størst i kommuner der ordføreren kommer fra Høyre eller Fremskrittspartiet, men mønsteret er mindre markant enn for eksempelvis pleie- og omsorgstjenester (jmfør figuren på side 30). Igjen er det nødvendig å minne

om at det er så få ordførere fra Fremskrittspartiet, Venstre og Sosialistisk Venstrepart at et lite antall svar kan påvirke analysen.

Figur 14 Andel som har konkurranseutsatt innen barnehage, etter ordførers parti



Årsaker til konkurranseutsetting

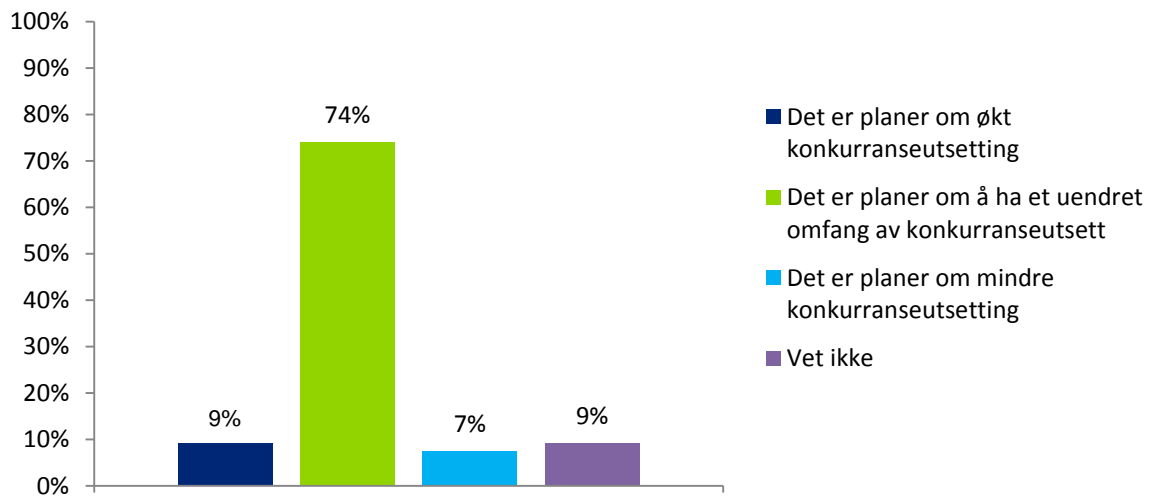
I spørreundersøkelsen ble rådmennene bedt om å oppgi de viktigste årsakene til at barnehage tilbudet er konkurranseutsatt i deres kommune. De hyppigst oppgitte årsakene var:

- For å få full barnehagedekning
- Initiativ fra de private barnehagene
- Det var private aktører i markedet

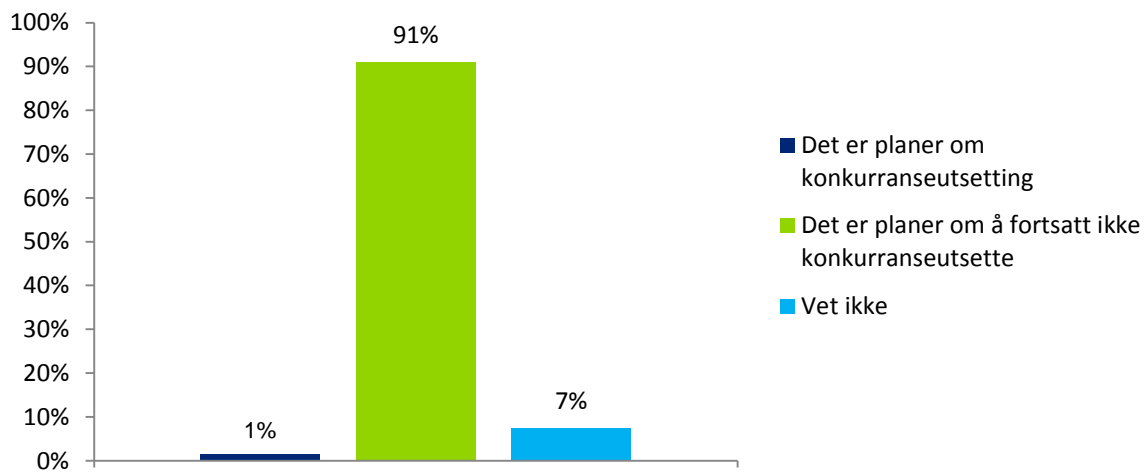
Planer for konkurranseutsetting

Av kommunene som allerede har konkurranseutsatt barnehage tilbudet er det 9 prosent som oppgir at det er planer om økt konkurranseutsetting, mens 74 prosent svarer at det er planer om uendret omfang av konkurranseutsetting, og 7 prosent svarer at de har planer om å konkurranseutsette mindre. Av kommunene som *ikke* har konkurranseutsatt barnehage tilbudet, svarer 91 % at de heller ikke har planer om å konkurranseutsette. Undersøkelsen gir med andre ord et inntrykk av en stabil situasjon.

Figur 15 Planer for konkurranseutsetting innen barnehage, kommuner som har konkurranseutsatt innen tjenesteområdet



Figur 16 Planer for konkurranseutsetting innen barnehage blant kommuner som ikke har konkurranseutsatt innen tjenesteområdet



9. Konkurransetsatt innen rusomsorg

I undersøkelsen oppgir 26 prosent av respondentene at deres kommune har konkurransetsatt tjenester innen rusomsorg. Mange av tjenestene har en storbyprofil, og det er en markert sammenheng mellom det å konkurransetsatte tjenester på dette området og kommunens innbyggertall. Behov for spesialisert kompetanse oppgis ofte som forklaring på tjenestekjøpet. Det har ikke vært mulig å finne igjen faktiske kunngjøringer om tjenestekjøp/konkurranse i Doffin i et omfang som står i forhold til det kommunene selv oppgir å ha konkurransetsatt.

Rusomsorg i tall

Rusomsorgen i kommunene består av tjenester som ytes fra ulike tjenesteområder – pleie- og omsorg, psykisk helse, legetjenesten, sosialtjenesten, NAV m.v. Data fra tjenesteområdet rapporteres derfor ikke til KOSTRA på samme måte som de øvrige tjenesteområdene, og det er vanskelig å stadfeste hvor mange tjenestemottakere som finnes innenfor den kommunale delen av rusomsorgen isolert sett. Av samme årsak er det vanskelig å stadfeste kommunenes samlede driftsutgifter knyttet til rusomsorgen. Tjenestene til rusmiddelavhengige som er kartlagt her er ambulerende/oppøkende tjenester, miljøarbeidertjeneste, boligjenester, lavterskeltilbud, samt behandlings- og rehabiliteringstilbud i og utenfor institusjon.

Rusbehandling til forskjell fra *rusomsorg* er i utgangspunktet en statlig oppgave og håndteres gjennom helseforetakene. Her er Oslo kommune i en særstilling med ansvar også for tjenester som ellers i landet håndteres av helseforetakene. Oslo er både primærkommune og fylkeskommune, og det skilles ikke mellom kommunalt og statlig ansvar i rusomsorgen på samme måte som i de andre kommunene.¹⁶ I spørsmålsstillingen ble kommunene gjort oppmerksom på at undersøkelsen ikke skulle kartlegge tjenester som ble skaffet fra Bufetat (statlig barnevern).

¹⁶ Dette er forhold som har innvirkning på muligheten for å ta ut pålitelige tall fra Doffin når det gjelder rusomsorgen.

Omfanget av konkurranseutsetting – hvilke tjenester konkurranseutsettes

Tabellen under angir hvilke tjenestemråder innenfor rusomsorg som har vært gjenstand for konkurranseutsetting.¹⁷

Tabell 6 Omfanget av konkurranseutsetting innen rusomsorg

Tjenestemråde	Kjøper ikke fra private	Konkurranseutsatt					Innslag av annen type anskaffelse	Ikke aktuelt	Vet ikke	Antall svar
		0 - 19 %	20 - 39 %	40 - 59 %	60 - 79 %	80 - 100 %				
Ambulerende/oppøkende tjeneste	94 %	2 %	1 %					1 %	4 %	163
Miljøarbeidertjeneste for rusmiddelavhengige	92 %	3 %	1 %					1 %	4 %	162
Boligtjenester til rusmiddelavhengige	86 %	5 %	2 %		1 %	1 %	2 %		3 %	163
Arbeids- og aktivitetstilbud til rusmiddelavhengige	85 %	5 %	2 %	1 %	1 %	2 %	1 %	1 %	2 %	164
Lavterskeltilbud til rusmiddelavhengige (hospits, varmetue m.v)	88 %	3 %	2 %		1 %	2 %	1 %	1 %	2 %	164
Behandlings- og rehabiliteringstilbud utenfor institusjon	87 %	4 %	1 %	1 %		2 %	1 %		3 %	165
Behandlings- og rehabiliteringstilbud i institusjon	79 %	5 %	4 %			7 %	2 %		3 %	165

Behandlings- og rehabiliteringstilbud i institusjon er den tjenesten som flest kommuner har konkurranseutsatt. Nesten én av fem kommuner i utvalget har konkurranseutsatt denne tjenesten. Dernest følger arbeids- og aktivitetstilbud og boligtjenester til rusmiddelavhengige hvor henholdsvis 12 % og 9 % av kommunene i utvalget har konkurranseutsatt. I motsatt ende av skalaen finner vi ambulerende/oppøkende tjenester, som i all hovedsakelig gjøres i regi av kommunen selv i den utstrekning tjenesten er aktuell.

Omfanget av konkurranseutsettingen er forholdsvis stort innenfor behandlings- og rehabiliteringstilbud i institusjon. En tredjedel av kommunene som har konkurranseutsatt denne tjenesten svarer at 80-100 % av utgiftene går til private leverandører. Innenfor de øvrige tjenestene i

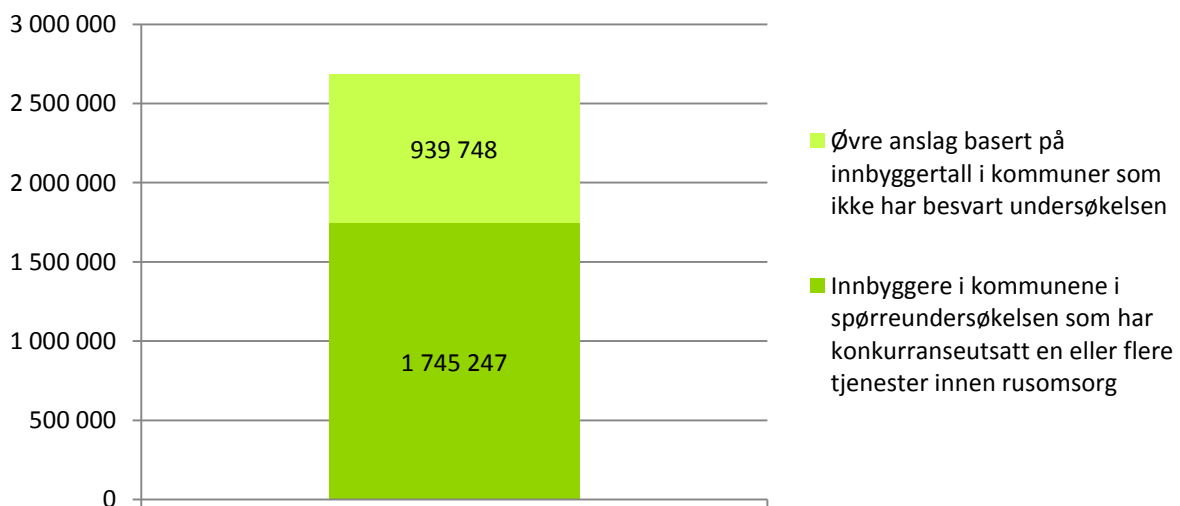
¹⁷ En feilkilde for tabellen under er at andelen som oppgir "ikke aktuelt" er for lav i forhold til andelen som oppgir å levere en tjeneste i egen regi.

rusomsorgen er omfanget av konkurranseutsetting mer beskjedent. Der svarer et flertall av kommunene at mindre enn 20 % av kostnadene innenfor tjenesten går til private aktører.

Da data fra rusfeltet ikke rapporteres til KOSTRA på samme måte som de øvrige tjenestoområdene, og det er vanskelig å stadfeste hvor mye de konkurranseutsatte tjenestene utgjør i kroner.

Innenfor rusomsorg er det ikke uvanlig at de kommunene som skaffer én tjeneste gjennom konkurranse/anbud også skaffer flere tjenester på denne måten. I utvalget er det innslag av kommuner som kjøper både fire, fem, seks og syv ulike typer tjenester. Kun en tredel av de som konkurranseutsetter nøyer seg med å anskaffe én type tjeneste.

Dersom vi angir omfanget av konkurranseutsetting ut fra hvor mange innbyggere som sogner til et konkurranseutsatt tjenestetilbud, blir fordelingen som angitt i figuren under. Den lysegrønne delen av søylediagrammet er et estimat for å ta høyde for at ikke alle landets kommuner har svart på undersøkelsen. 65 prosent av Norges befolkning bor i kommunene som inngår i vårt utvalg. Dersom omfanget av konkurranseutsetting er like stort i de kommunene der Norges øvrige befolkning bor, er det riktig med et påslag på 35/65 som indikert i figuren.

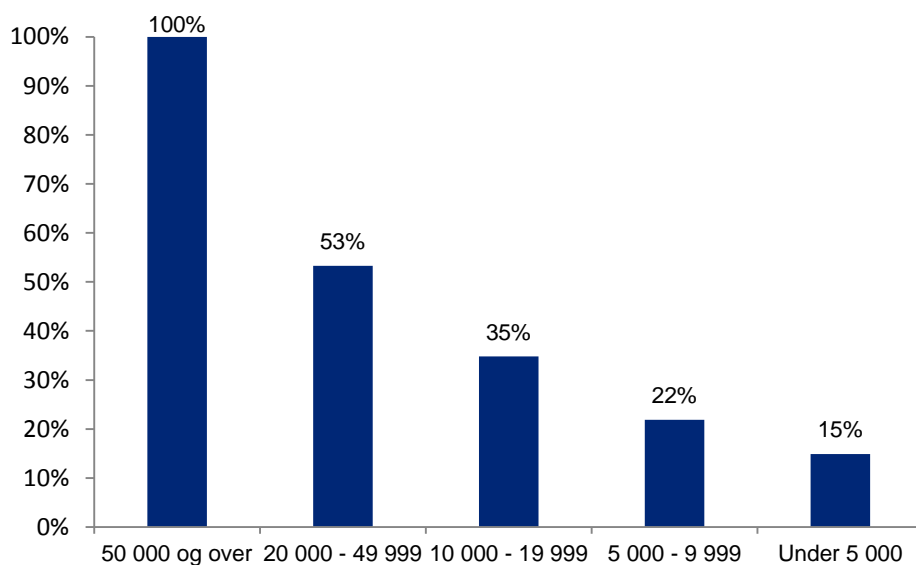


Ved gjennomgangen av informasjon fra Doffin, fant Deloitte svært få eksempler på at kommunene hadde kjøpt tjenester til rusomsorg til en verdi av over NOK 500 000. De siste årene har vi kun identifisert fem kommuner som har gjort slike kjøp. Kanskje er sektoren preget av mindre kjøp, avrop på gamle rammeavtaler eller andre ordninger som ikke fanges opp i Doffin.

Hvilke kommuner har konkurranseutsatt rusomsorgen?

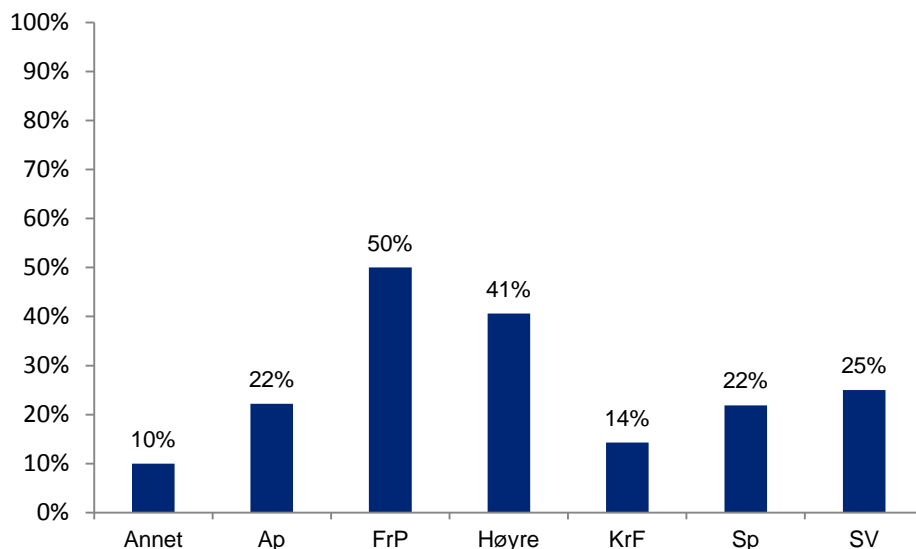
Presset på rusomsorg og rusbehandling er gjennomgående størst i storbyene. I vårt utvalg har alle de store bykommunene konkurranseutsatte tjenester innenfor rusomsorgen. Konkurranseutsetting av kjernetjenester innen pleie og omsorg er også forholdsvis vanlig i andre større kommuner.

Figur 17 Andel som har konkurranseutsatt tjenester innen rusomsorg, etter innbyggertall



Som for øvrige sektorer, er det innslaget av konkurranseutsetting størst i kommuner der ordføreren kommer fra Fremskrittspartiet eller Høyre. Igjen er det nødvendig å minne om at det er så få ordførere fra Fremskrittspartiet, Venstre og Sosialistisk Venstrepart at et lite antall respondenter påvirker analysen betydelig.

Figur 18 Andelen som har konkurranseutsatt innen rusomsorg, etter ordførers parti



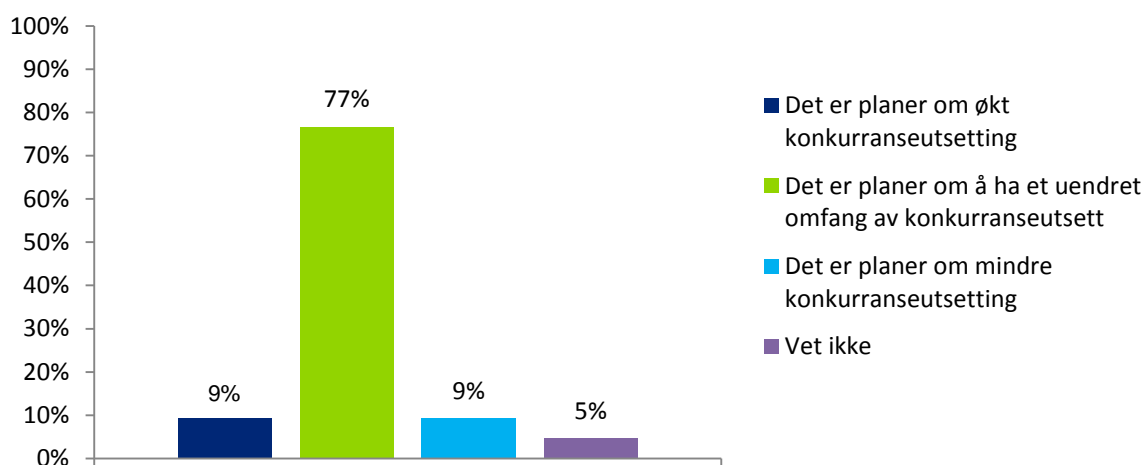
Årsaker til konkurranseutsetting

I spørreundersøkelsen ble rådmennene bedt om å oppgi de viktigste årsakene til at tjenester innenfor rusomsorgen er konkurranseutsatt i deres kommune. De hyppigst oppgitte årsakene var mangel på kapasitet og kompetanse i egen organisasjon og en lang historie med kjøp av tjenester fra private aktører. Flere av kommunene angir at de kjøper plasser fra private leverandører, ideelle organisasjoner, stiftelser og enkeltpersoner for å dekke særskilte behov, uten at tjenestekjøpene nødvendigvis har vært gjenstand for konkurranse. Rusavhengige kan ha spesialiserte behov og trenge en type kompetanse som er vanskelig tilgjengelig i alle kommuner.

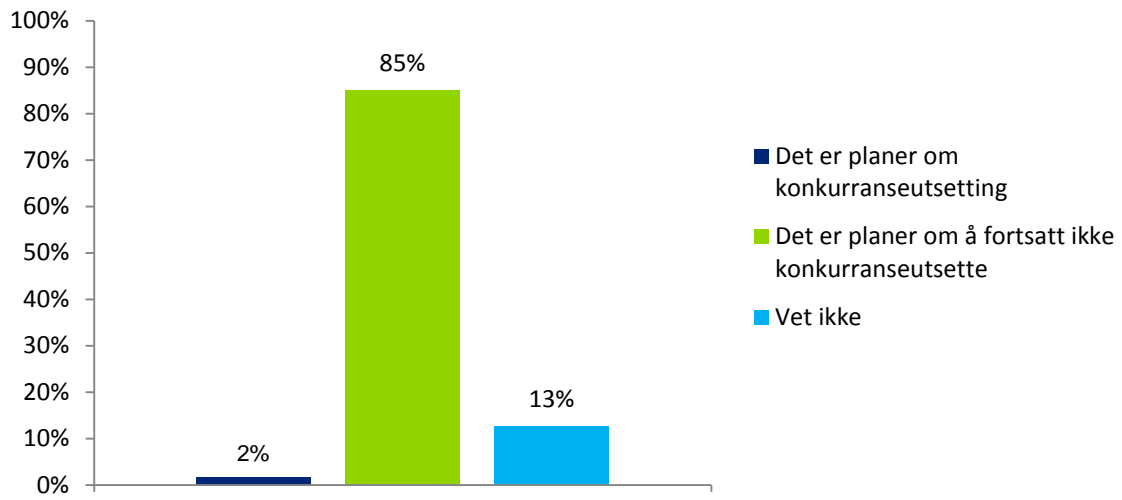
Planer for konkurranseutsetting

Av kommunene som allerede har konkurranseutsatt kjernetjenester innen rusomsorg, svarer 9 prosent at det er planer om økt konkurranseutsetting innenfor disse tjenestene. Det er også 9 prosent av kommunene som svarer at de vil konkurranseutsette mindre enn i dag, mens 77 prosent svarer at det er planer om uendret omfang av konkurranseutsetting innenfor rusomsorgen. Av kommunene som *ikke* har konkurranseutsatt rusomsorgen er det 85 prosent som svarer at de heller ikke har planer om å konkurranseutsette, mens de resterende i hovedsak svarer "vet ikke". Det er med andre ord lite som peker i retning av endringer verken for kommuner som til nå har konkurranseutsatt kjernetjenester eller for kommuner som ikke har konkurranseutsatt kjernetjenester innen rusomsorg.

Figur 19 Planer for konkurranseutsetting innen rusomsorg, blant kommuner som har konkurranseutsatt (n=44)



Figur 20 Planer for konkurranseutsetting innen rusomsorg, blant kommuner som ikke har konkurranseutsatt (n = 127)



10. Konkurransetsetting innen barnevern

Spørreundersøkelsen viser at 21 prosent av kommunene har konkurransetsatt deler av barneverntjenesten. Blant kommunene som har konkurransetsatt disse tjenestene finner vi både de store bykommunene og småkommunene. Også på barnevernområdet er faktiske kunngjøringer om tjenestekjøp/konkurranse langt lavere enn det oppgitte omfanget av konkurransetsetting på området skulle tilsi.

Barnevernsektoren i tall

I rapporteringen til staten (KOSTRA) rapportere kommunene antallet barn med barneverntiltak. Totalt var det registrert 50 500 barn med tiltak fra barnevernet i 2010. Tilbudene til barna og deres familier er tiltak som støttekontakt, avlastningstiltak, besøkshjem, fosterhjem og plass i institusjon/omsorgssenter/senter for foreldre og barn. Innenfor de andre tjenesteområdene i kartleggingen er det driftsansvaret for tjenesten som er konkurransetsatt. På barnevernområdet er det også kommuner som kjøper saksbehandling/juridiske tjenester.

Ansvar for barneverntjenesten er delt mellom stat og kommune. Oslo er både primærkommune og fylkeskommune, og det skilles ikke mellom kommunalt og statlig ansvar i barnevernet på samme måte som i de andre kommunene. I vårt datamateriale er alle tjenester innenfor barnevernet i Oslo inkludert.

Omfanget av konkurransetsetting – hvilke tjenester konkurransettes

I den grad kommuner konkurransetsetter innenfor barnevernsektoren, er innslaget av tjenester anskaffet gjennom konkurranse størst innenfor saksbehandling og institusjon/omsorgssenter/senter for foreldre og barn. Her er det innslag av konkurransetsetting i henholdsvis 11 prosent og 9 prosent av kommunene i utvalget. På motsatt ytterpunkt ligger støttekontakt og annen forebyggende virksomhet, som hovedsakelig gjøres i regi av kommunen i den grad slike tjenester er aktuelle.¹⁸

¹⁸ En feilkilde for tabellen er at den ikke fanger opp alle tilfeller der en tjeneste ikke tilbys eller ikke etterspørres (disse kan være klassifisert under kategorien "leverer alt i egen regi")..

Tabell 7 Omfanget av konkurranseutsetting innen barnevern

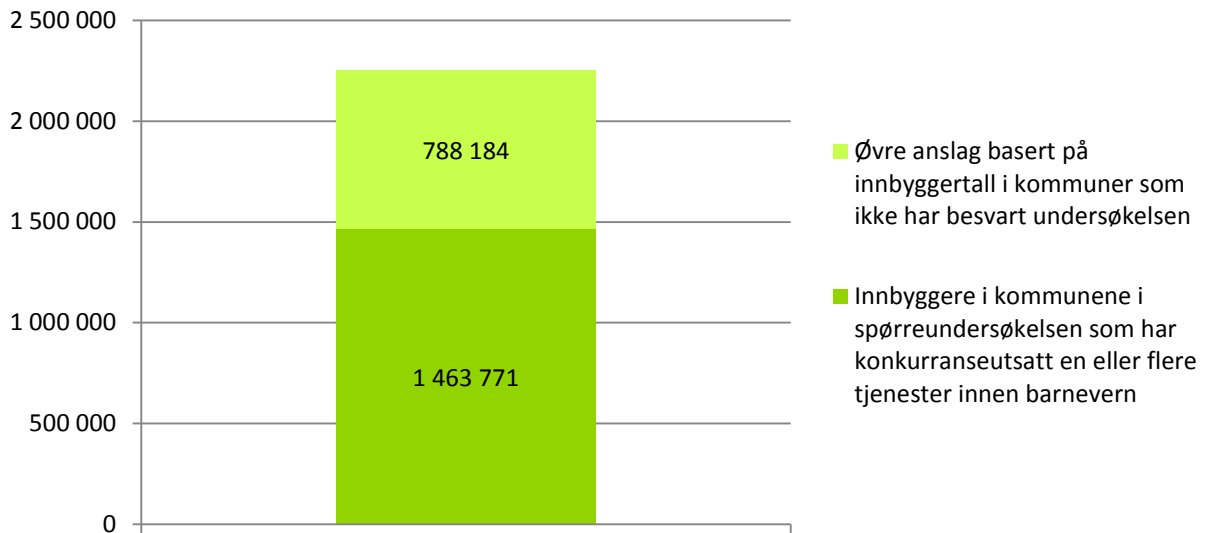
	Leverer alt i egen regi*	Konkurranseutsatt					Innslag av annen type anskaffelse	Ikke aktuelt	Vet ikke	Antall svar
		0 - 19 %	20 - 39 %	40 - 59 %	60 - 79 %	80 - 100 %				
Saksbehandling (saksutredninger, saksforberedende arbeid)	86 %	9 %	2 %				1 %		3 %	166
Støttekontakt	93 %	2 %						1 %	4 %	163
Avlastningstiltak	88 %	5 %	1 %		1 %		1 %		4 %	164
Besøkshjem	88 %	3 %	1 %		1 %	1 %	1 %	1 %	4 %	162
Kommunale fosterhjem	89 %	2 %	2 %			2 %	1 %	1 %	4 %	162
Annen forebyggende virksomhet	92 %	1 %	2 %		1 %	1 %		1 %	4 %	162
Institusjon/omsorgssenter/ senter for foreldre og barn utenfor det statlige barnevernet	85 %	4 %	2 %	2 %		1 %	1 %	1 %	4 %	165

Selv om en del kommuner i utvalget konkurranseutsetter kjernetjenester innen barnevernsektoren, er omfanget av konkurranseutsettingen likevel relativt beskjedent, målt som andel av driftsutgiftene innen tjenesteområdet. De fleste som har svart at en tjeneste er konkurranseutsatt, har svart at mindre enn 20 % av kostnadene innenfor tjenesten går til private aktører.

Det er en tendens til at kommuner som først velger å konkurranseutsette ett tjenesteområde i denne sektoren også konkurranseutsetter flere. Det finnes en håndfull eksempler på kommuner i utvalget som har konkurranseutsatt to, tre, fire eller seks tjenester innen denne sektoren.

Kommunenenes samlede netto driftsutgifter til barnevern utgjorde 6,6 mrd kr i 2010. Da vår inndeling i tjenesteområder ikke er sammenfallende med KOSTRAs inndeling i tiltak i eller utenfor opprinnelig familie, har det ikke vært mulig å anslå hvor mye de konkurranseutsatte tjenestene utgjør i kroner.

Dersom vi angir omfanget av konkurranseutsetting ut fra hvor mange innbyggere som sogner til et konkurranseutsatt tjenestetilbud, blir fordelingen som angitt i figuren under. Den lysegrønne delen av søylediagrammet er et estimat for å ta høyde for at ikke alle landets kommuner har svart på undersøkelsen. 65 prosent av Norges befolkning bor i kommunene som inngår i utvalget. Dersom omfanget av konkurranseutsetting er like stort i de kommunene der Norges øvrige befolkning bor, er det riktig med et påslag på 35/65 som indikert i figuren.

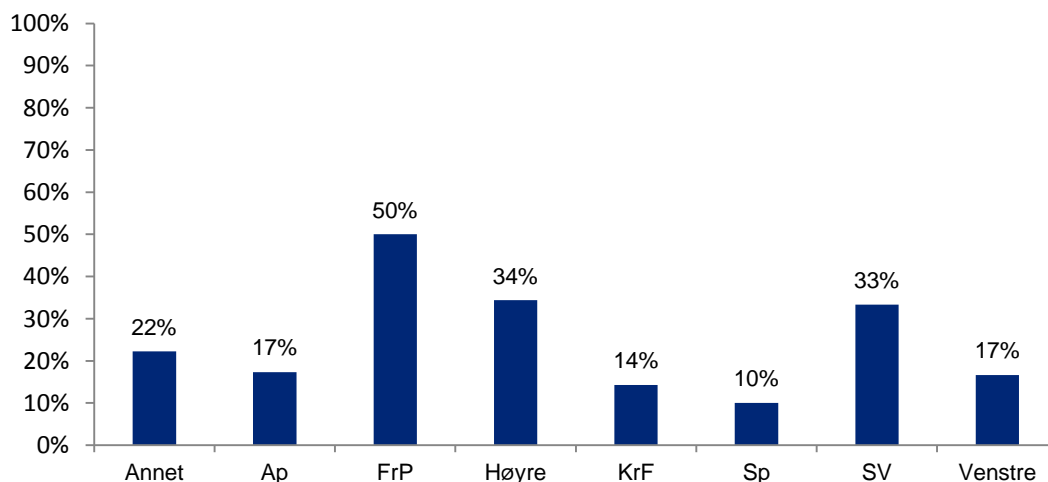


Gjennomgangen av informasjon fra Doffin, viste få eksempler på at kommunene hadde kjøpt tjenester til barnevern. De siste årene har vi kun identifisert 15 kommuner som har gjort slike kjøp. Kanskje er sektoren, i likhet med rusomsorgen, preget av mindre kjøp, avrop på gamle rammeavtaler eller andre ordninger, som ikke fanges opp i Doffin.

Hvilke kommuner har konkurranseutsatt barnevern?

Av figuren under går det frem at det er kommuner med fremskrittspartiordfører som i størst grad har konkurranseutsatt barneverntjenestene – halvparten av kommunene i utvalget med en ordfører fra Fremskrittspartiet har konkurranseutsatt tjenester innen barnevern. Derneft kommer kommuner med ordfører fra Høyre og SV. Igjen er det nødvendig å minne om at det er så få ordførere fra Fremskrittspartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti at et lite antall svar kan påvirke analysen.

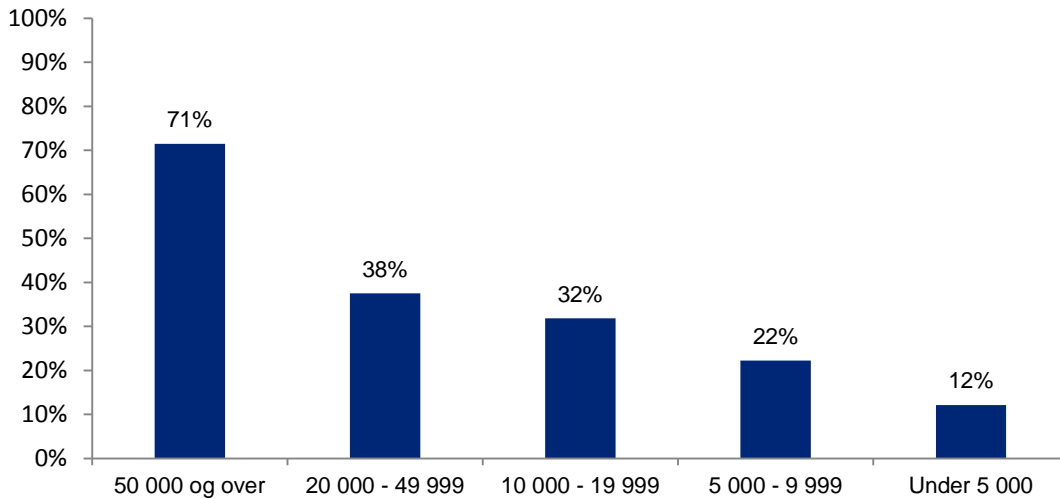
Figur 21 Andelen som har konkurranseutsatt tjenester innen barnevern, etter ordførers parti.



Også på barnevernområdet er det i første rekke de store bykommunene som har konkurranseutsatt sine tjenester (71 % av dem har konkurranseutsatt). Andel kommuner som har konkurranseutsatt

disse tjenestene synker med kommunistørrelse. I forhold til de andre tjenesteområdene er det færre kommuner i størrelsen 20 000 - 50 000 som har konkurranseutsatt barneverntjenestene. Blant kommunene med mindre enn 5000 innbyggere er andelen 12 %.

Figur 22 Andel som har konkurranseutsatt tjenester innen barnevern, etter innbyggertall



Årsaker til konkurranseutsetting

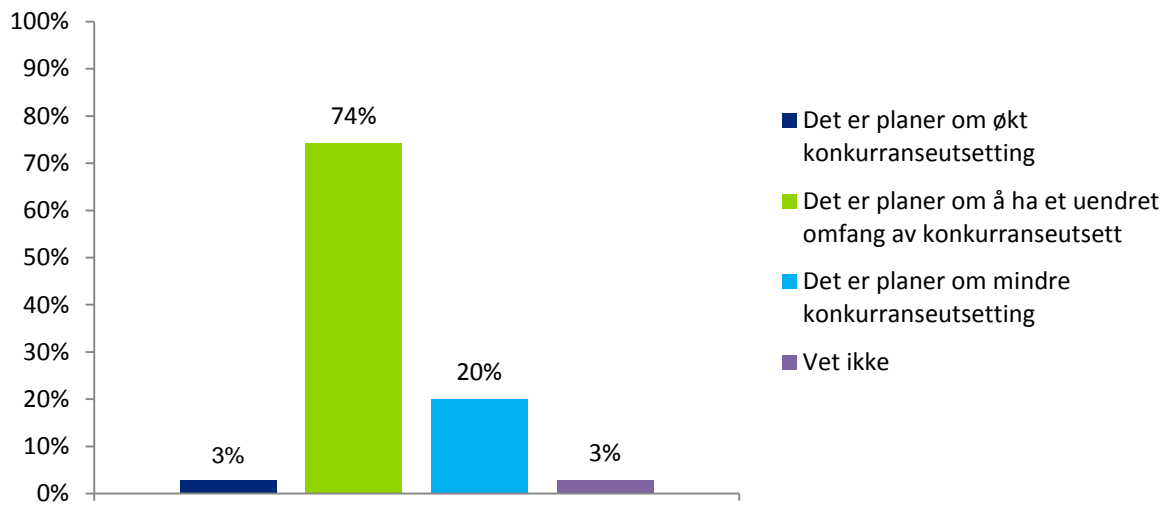
I spørreundersøkelsen ble rådmennene bedt om å oppgi de viktigste årsakene til at tjenester innenfor barnevern var konkurranseutsatt i deres kommune. De hyppigst oppgitte årsakene var utfordringer i forhold til kapasitet i egen organisasjon, manglende (juridisk) kompetanse i egen organisasjon eller mangel på egnede tiltak i egen kommune.

Fleire av kommunene svarer at de kjøper plasser fra private leverandører for å dekke særskilte behov, uten at tjenestekjøpene nødvendigvis har vært gjenstand for konkurranse. Trolig er det et betydelig innslag av kjøp av støttetjenester som for eksempel rådgivning og advokattjenester. Slike tjenester var i utgangspunktet ikke tenkt inkludert blant kjernetjenestene (definert tjenester som møter en innbygger, *ikke* tjenestekjøp som inngår som et element for å bygge tjenestetilbudet).

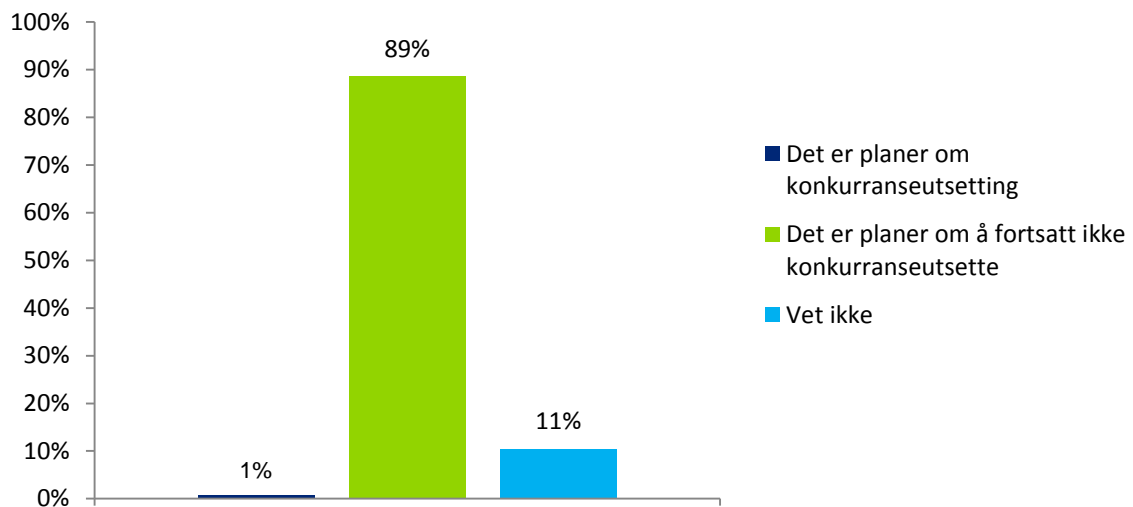
Planer for konkurranseutsetting

Av kommunene som allerede har konkurranseutsatt barnevernstjenester er det 3 prosent som oppgir at det er planer om økt konkurranseutsetting innenfor disse tjenestene og 20 prosent svarer at de har planer om å konkurranseutsette mindre. Hovedtyngden (74 prosent av kommunene) som har konkurranseutsatt svarer at det er planer om uendret omfang av konkurranseutsetting innenfor barnevern. Av kommunene som *ikke* har konkurranseutsatt pleie- og omsorgstjenester er det 89 prosent som svarer at de heller ikke har planer om å konkurranseutsette og de øvrige svarer "vet ikke". Selv om inntrykket også her er at ting vil forbli som i dag, er barnevern den sektoren der kommunene ser ut til å ha færrest beveggrunner til å konkurranseutsette.

Figur 23 Planer om konkurranseutsetting innen barnevern, kommuner som har konkurranseutsatt innen tjenesteområdet



Figur 24 Planer for konkurranseutsetting innen barnevern, kommuner som ikke har konkurranseutsatt i tjenesteområdet



Oversikt over figurer og tabeller

Tabeller

Tabell 1 Antallet som har besvart spørsmål for hvert enkelt tjenesteområde	13
Tabell 2 Andel som har konkurranseutsatt myke kjernetjenester	15
Tabell 3 Antall kunngjøringer om tjenestekjøp fra kommunale aktører, 2006-2011	24
Tabell 4 Konkurranseutsatte tjenesteområder innen pleie og omsorg	27
Tabell 5 Konkurranseutsatte tjenesteområder innen barnehage.	35
Tabell 6 Omfanget av konkurranseutsetting innen rusomsorg.	40
Tabell 7 Omfanget av konkurranseutsetting innen barnevern.	46

Figurer

Figur 1 Omfanget av konkurranseutsetting fordelt på tjenesteområde/sector	Error! Bookmark not defined.
Figur 2 Ordførerens partitilknytning – fordeling av svar i utvalget og blant alle norske kommuner	13
Figur 3 Innbyggertall: Kommunestørrelse i utvalget relativt til kommunestørrelse på landsbasis	14
Figur 4 Andel som har konkurranseutsatt fordelt etter innbyggertall.....	16
Figur 5 Andel som har konkurranseutsatt fordelt etter sentralitet	17
Figur 6 Andel som har konkurranseutsatt fordelt etter ordførerens parti	18
Figur 7 Omfanget av konkurranseutsetting fordelt på sektor	19
Figur 8 Samlet innbyggertall i kommuner som har konkurranseutsatt tjenester, sektorvis fordeling og anslag for omfanget i alle norske kommuner	20
Figur 9 Antall tjenesteområder underlagt konkurranseutsetting i kommuner som ikke gjør alt i egen regi.....	21
Figur 10 Andel som har konkurranseutsatt tjenester innen pleie- og omsorg, fordelt etter ordførers parti.....	30
Figur 11 Andel som har konkurranseutsatt tjenester innen pleie og omsorg, fordelt etter innbyggertall	30

Figur 12 Planer for konkurranseutsetting innen pleie og omsorg blant kommuner som ikke har konkurranseutsatt innen tjenesteområdet. N=154	31
Figur 13 Planer for konkurranseutsetting innen pleie og omsorg blant kommuner som har konkurranseutsatt innen tjenesteområdet. N=44	32
Figur 14 Andel som har konkurranseutsatt innen barnehage, etter innbyggertall	36
Figur 15 Andel som har konkurranseutsatt innen barnehage, etter ordførers parti	37
Figur 16 Planer for konkurranseutsetting innen barnehage, kommuner som har konkurranseutsatt innen tjenesteområdet	38
Figur 17 Planer for konkurranseutsetting innen barnehage blant kommuner som ikke har konkurranseutsatt innen tjenesteområdet	38
Figur 18 Andel som har konkurranseutsatt tjenester innen rusomsorg, etter innbyggertall.....	42
Figur 19 Andelen som har konkurranseutsatt innen rusomsorg, etter ordførers parti	42
Figur 20 Planer for konkurranseutsetting innen rusomsorg, blant kommuner som har konkurranseutsatt (n=44).....	43
Figur 21 Planer for konkurranseutsetting innen rusomsorg, blant kommuner som ikke har konkurranseutsatt (n = 127).....	44
Figur 22 Andelen som har konkurranseutsatt tjenester innen barnevern, etter ordførers parti.	47
Figur 23 Andel som har konkurranseutsatt tjenester innen barnevern, etter innbyggertall.....	48
Figur 24 Planer om konkurranseutsetting innen barnevern, kommuner som har konkurranseutsatt innen tjenesteområdet	49
Figur 25 Planer for konkurranseutsetting innen barnevern, kommuner som ikke har konkurranseutsatt i tjenesteområdet	49

Vedlegg 1 – Datauttrekk fra Doffin

Variable (English)	Variable (Norwegian)	Henvi­sing til felt i publiseringen	Note
Doc ID	Referansenr	Generated automatically	Lookup reference linking back to Doffin.no
Ident	Referansenr	Generated automatically	Consists of the month and a running number
Type of notice	Type kunngjøring		Include TED (22), national (82) and codes that signify a volunteer (not obliged by law) notice
Type of authority	Type offentlig oppdragsgiver	I.2	Include "Fylkeskommune / kommune administrasjon" and "Fylkeskommunal/kommunal virksomhet" (and "Annen")
Activity	Type aktivitet	I.2	All to be included - single select from predefined alternatives
Title of acquisition	Tittel på utlysningen	II.1.	All to be included (as provided by buyer)
Nature of the contract	Type: Bygge- og Anleggsanskaffelse	II. 1.2. (a)	Include only those where this option is not selected / negative answers
Nature of the contract	Type: vareanskaffelse	II. 1.2. (b)	Include only those where this option is not selected / negative answers
Nature of the contract	Type: tjenestean­skaffelse / tjenestekategori	II. 1.2. (c)	All to be included
Framework agreement	Kunngjøringen gjelder inngåelse av rammeavtale	II.1.3	All to be included: yes or no
Main CPV code	CPV kode for hovedanskaffelsen	II.1.6	Included the CPV code on a two digit level (main code) grouped according to EU common procurement vocabulary

CPV code II	CPV kode for alle anskaffelser	II.1.6	All to be included (grouped according to EU common procurement vocabulary)
Value of the contract	Samlet mengde eller omfang inkludert eventuelle delarbeid, delleveranser og opsjoner	II.2.1	All to be included, as stated in the document, including a note when value is not stated.
Currency	Valuta		An abbreviation signalling what currency is in use - usually NOK
Procedure	Type anskaffelsesprosedyre	IV.1	List the relevant procedure - single choice among predefined options
Negotiated	Prosedyrevalg, åpen eller begrenset anbudsprosedyre	II.1.3	Yes or No
Awarded by	Tildelingskriterier	IV.2	List the relevant procedure - single choice among predefined options
Date	Publiseringdato	VI. 4.5.	Date when the document was first published in Doffin.
Year	Publiseringsår		Year in which the notice was published
Published by	Publisert av	Fra innledningen	Full text of the name of the publisher as it appears in the document
Name	Navn	Bilag A. Organisasjon	Full text of the name of the buyer as it appears in appendix A
Address	Adresse	Fra Bilag A	As it appears in form
City / Area	Poststed	Fra Bilag A	As it appears in form
Area code	Postnummer	Fra Bilag A	As it appears in form
E-mail	Generell epost	Fra Bilag A	As it appears in form

Vedlegg 2 – Spørreskjema til rådmenn

Takk for at du har valgt å svare på spørreundersøkelsen om konkurranseutsetting i kommunal sektor!

Vi minner om at vi med konkurranseutsatte tjenester mener 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).

Vi ønsker at du svarer for kjernetjenesten som innbyggerne møter. Varer, eiendom, transport og andre innsatsfaktorer som kjøpes inn til tjenesten er ikke gjenstand for undersøkelsen.

Enkelte steder vil du få muligheten til å krysse av for "innslag av annen type anskaffelse". Dette kan eksempelvis være frivillige innslag i tjenesten eller historiske avtaler om å levere tjenester.

Du vil nå få et lite knippe spørsmål for hvert av tjenesteområdene som skal kartlegges – pleie og omsorg, grunnskole/SFO, barnehage, rusomsorg og barnevern.

Innledningsvis i hver bolk ber vi deg angi om du skal svare for det aktuelle tjenesteområdet.

Pleie og omsorg

1. Har din kommune konkurranseutsatt tjenester innen pleie og omsorg?
2. Hvor stor andel av utgiftene innenfor pleie og omsorg går til tjenester som er konkurranseutsatt? Svar etter beste skjønn det som passer best innenfor hver deltjeneste
3. Hva var de viktigste årsakene til at din kommune valgte å konkurranseutsette en eller flere av disse tjenestene?
4. Hvilke konkrete planer har din kommune for konkurranseutsetting innen pleie og omsorg?
5. Er det innført en ordning med fritt brukervalg (valg mellom privat eller kommunal tjenesteleverandør) innenfor en eller flere av pleie- og omsorgstjenestene?
6. Er det annet du ønsker å kommentere eller gjøre oss oppmerksom på i forhold til konkurranseutsetting innen pleie og omsorg i din kommune, kan du skrive det her:

Grunnskoleopplæring

7. Har din kommune konkurranseutsatt tjenester innen grunnskoleopplæringen (inkludert spesialundervisning og SFO)?
8. Hvor stor andel av utgiftene innenfor skoletilbudet går til tjenester som er konkurranseutsatt? Svar etter beste skjønn det som passer best innenfor hver deltjeneste.
9. Hva var de viktigste årsakene til at din kommune valgte å konkurranseutsette en eller flere av disse tjenestene?
10. Hvilke konkrete planer har din kommune for konkurranseutsetting innen grunnskoleopplæring inkludert spesialundervisning og SFO?
11. Er det annet du ønsker å kommentere eller gjøre oss oppmerksom på i forhold til konkurranseutsetting innenfor skoletilbudet i din kommune, kan du skrive det her:

Barnehage

12. Har din kommune konkurranseutsatt tjenester innen barnehage?
13. Hvor stor andel av utgiftene innenfor barnehager går til tjenester som er konkurranseutsatt?
Svar etter beste skjønn det som passer best innenfor hver deltjeneste.
14. Hva var de viktigste årsakene til at din kommune valgte å konkurranseutsette en eller flere av disse tjenestene?
15. Hvilke konkrete planer har din kommune for konkurranseutsetting innen barnehage?
16. Er det annet du ønsker å kommentere eller gjøre oss oppmerksom på i forhold til konkurranseutsetting når det gjelder barnehager i din kommune, kan du skrive det her:

Rusomsorg

17. Har din kommune konkurranseutsatt tjenester innen rusomsorg?
18. Hvor stor andel av utgiftene innenfor rusomsorg går til tjenester som er konkurranseutsatt?
Svar etter beste skjønn det som passer best innenfor hver deltjeneste.
19. Hva var de viktigste årsakene til at din kommune valgte å konkurranseutsette en eller flere av disse tjenestene?
20. Hvilke konkrete planer har din kommune for konkurranseutsetting innen rusomsorg?
21. Er det annet du ønsker å kommentere eller gjøre oss oppmerksom på i forhold til konkurranseutsetting innen rusomsorg i din kommune, kan du
22. skrive det her:

Barnevern

23. Har din kommune konkurranseutsatt tjenester innen barnevern?
24. Hvor stor andel av utgiftene innenfor barnevern går til tjenester som er konkurranseutsatt? Svar etter beste skjønn det som passer best innenfor
25. Hva var de viktigste årsakene til at din kommune valgte å konkurranseutsette en eller flere av disse tjenestene?
26. Hvilke konkrete planer har din kommune for konkurranseutsetting innen barnevern?
27. Er det annet du ønsker å kommentere eller gjøre oss oppmerksom på i forhold til konkurranseutsetting innen barnevern i din kommune, kan du skrive det her:

Har ikke konkurranseutsatt

28. Hva er de viktigste årsakene til at din kommune ikke har konkurranseutsatt tjenester innen pleie og omsorg, grunnskole, barnehage, rusomsorg eller barnevern?

Oppsummeringsspørsmål

29. Du har kommet til slutten av undersøkelsen. Har du ytterligere kommentarer, kan du skrive dem her:

Om Deloitte

Deloitte er verdens største leverandør av revisjons- og rådgivningstjenester. Vi er mer enn 170.000 medarbeidere og har kontorer i 150 land.

Medlemslandene inngår som en ledelsesmessig integrert enhet i vår globale organisasjon, men er juridisk uavhengige nasjonale selskaper. Vi har en felles kultur med et felles sett av verdier, etiske prinsipper og standarder for vår yrkesutøvelse. Samarbeidet over landegrensene innen Deloitte spenner fra felles betjening av globale kunder, utveksling av ressurser, kompetanseutvikling og kvalitetssikring til felles systemer og metoder.

Deloitte er en av Norges ledende leverandører av profesjonelle tjenester, med omlag 1.050 medarbeidere. Vi har kontorer i Oslo, Bergen, Drammen, Kristiansand, Stavanger, Trondheim og har flere kontorer på Sør- og Vestlandet.

Deloitte har en felles visjon og felles verdier som grunnlag for virksomheten. De etiske prinsippene er nedfelt i vår "Code of Conduct", inngår i vår opplæringsplan, og er en integrert del av den faglige og personlige utvikling av medarbeidere og ledere i Deloitte. Verdifokuset i Deloitte vises i vår samhandling med våre oppdragsgivere og er beskrevet med følgende verdiord; integritet, dynamikk, empati og vidsyn.

Deloitte leverer tjenester blant annet innen revisjon, internasjonale regnskapsprinsipper (IFRS), foretaksstyring og internkontroll, skatt og avgift, forretningsjuss, modellering og verdsettelse, transaksjonsstøtte, omstilling og effektivisering.

© 2011 Deloitte AS. Member of Deloitte Touche Tohmatsu