

## SAMMENDRAG

Det overordnede målet for denne utredningen har vært å kartlegge hvordan storbyene sikrer at «kjøp av tjenester på levekårsområdet gir ønsket uttelling utfra målsettingen med kjøpet og ressursene som medgår».

I mandatet for prosjektet skulle følgende fem hovedproblemstillinger belyses:

1. *Beskrive* variasjon mellom de fem storbykommunene når det gjelder omfang, begrunnelser og drivere for innkjøp av ulike tjenester.
2. *Beskrive* variasjoner mellom kommunene når det gjelder systemer for oppfølging og vurdere hvordan systemene bidrar til kontroll med måloppnåelse og ressursbruk.
3. *Beskrive* forskjeller i måloppnåelse og ressursbruk og avdekke hvilke faktorer som kan forklare disse forskjellene.
4. *Identifisere* kritiske suksessfaktorer, muligheter og begrensninger når det gjelder å nå målene for eksterne tjenesteinnkjøp.
5. *Vurdere* måloppnåelse i et kost-nytte perspektiv (der også transaksjonskostnadene trekkes inn på kostnadssiden).

Utredningen er avgrenset til tjenester på levekårsområdet, nærmere bestemt helse-, sosial- og omsorgstjenester. De mest dyptgående analysene av måloppnåelse og ressursbruk er videre avgrenset til kjøp av tjenester knyttet til brukergrupper innenfor psykisk helse, rus og utviklingshemming. Når det gjelder hvem tjenestene kjøpes fra, inkluderer vi både ideelle organisasjoner av ulikt slag og kommersielle aktører.

## METODER OG DATA

Utredningen bygger på en rekke ulike datakilder, først og fremst intervjuer, dokumenter og kvantitative data.

I hver av de fem byene er det gjort intervjuer både på politisk og administrativt nivå. I Oslo er det i tillegg gjennomført intervju i byrådsavdelingene og i to bydeler.

Studien benytter kvantitative data om 90 tjenestekjøp innhentet fra storbyene til å diskutere måloppnåelse. På grunn av mangler ved dette datamaterialet, er de økonomiske analysene mer begrenset enn ønskelig. Vi har manglet både kostnads- og brukertall for mange av tjenestekjøpene. Vi har også manglet kostnadstall for kommunal produksjon til de samme brukergruppene fra de fleste byene. Dette har begrenset mulighetene for sammenligninger av kostnadseffektivitet mellom eksternt kjøpte og kommunalt produserte tjenester. Vi har heller ikke hatt gode nok tall om aggregerte kostnader på brukergruppenivå og har hatt liten eller ingen informasjon om kvalitetsforskjeller mellom tjenester levert av eksterne og kommunalt produserte tjenester. Dette har gjort det umulig å sammenligne samfunnsøkonomiske kostnader og nytteverdi for tjenester kjøpt eksternt opp mot «nullalternativet» med kommunal egenproduksjon av alle tjenester. Basert på de data som de fem byene kunne gi oss, har det derfor ikke vært mulig å gjennomføre kost-nytte analyser i tråd med problemstilling 5 i kravspesifikasjonen.

### OMFANG OG INNRETNING

- ◆ Oslo og Stavanger kjøper mer tjenester enn de andre byene. Trondheim utmerker seg med betydelig færre kjøp enn de andre byene. I samtlige byer, og på alle tjenesteområder, er det også en betydelig egenproduksjon.
- ◆ Oslo og Stavanger har også et betydelig sterkere innslag av kjøp fra kommersielle leverandører enn de andre byene. Kristiansand og Trondheim kjøper derimot nesten utelukkende tjenester fra ideelle aktører. Bergen ligger et sted mellom disse to ytterpunktene.
- ◆ Et betydelig antall innkjøp gjøres uten reell konkurranse, som oftest fordi begrensede anbudsrunder, normalt forbeholdt ideelle aktører, ender opp med bare en leverandør.

### DRIVERE OG MÅLSETTINGER

- ◆ De store linjene i byenes innkjøpspolitikk er politisk styrt. Skiftende politiske flertall setter sitt preg på utviklingen og griper enkelte ganger også inn i enkeltsaker.
- ◆ Den politiske vilje er likevel ikke enerådende. Innføringen av et nasjonalt regelverk for offentlige anskaffelser har redusert politikernes handlingsvalg og blant annet endret forholdet mellom kommunen og de ideelle organisasjonene.
- ◆ Vi ser også at tilbyderne, både de kommersielle og de ideelle, er aktive pådrivere og forsøker så langt det er mulig å skape og utvide sitt eget marked.
- ◆ I tillegg spiller også administrasjonen en rolle og en betydelig andel av kjøpene kan karakteriseres som praktiske tilpasninger til skiftende behov.
- ◆ Kommunene drar også på en arv av tradisjoner som det kan være vanskelig for politikerne å bryte, særlig når det gjelder forholdet til det frivillige organisasjonslivet.
- ◆ Byene forsøker å realisere en rekke ulike målsettinger med sine tjenestekjøp. Med et visst unntak for Oslo, står ikke kostnadseffektivisering øverst på denne listen.
- ◆ De fleste er derimot opptatt av kvalitet og de mulighetene som konkurranse og tjenestekjøp gir til å fremme kvalitetsutvikling og læring.
- ◆ En annen viktig begrunnelse er å gi brukerne større frihet til å velge hvem de skal motta tjenester fra.
- ◆ Større fleksibilitet for kommunene til å tilpasse tjenesteproduksjonen til de behovene som oppstår, samt et ønske om å bruke tjenestekjøp som et indirekte middel til å styrke det frivillige organisasjonslivet, hører også med blant disse målsettingene.

### SYSTEMER FOR INNKJØP OG KONTRAKTSOPPFØLGING

- ◆ Innkjøp av helse- og sosialtjenester krever tverrfaglige team satt sammen av tjenestefaglig og innkjøpsfaglig kompetanse.
- ◆ I noen av byene (Oslo og Kristiansand) er det sentrale enheter med innkjøpsfaglig kompetanse som eier og driver disse prosessene. I andre drives prosessene fra fagavdelingene. Knapphet på avansert innkjøpsfaglig kompetanse synes å være en gjennomgående utfordring.

- ◆ Kontraktoppfølging er avgjørende for å realisere målsettingene for tjenestekjøpene, men det jobbes normalt mer målrettet og konsekvent med innkjøp enn med oppfølging.

## MÅLOPPNÅELSE, KOSTNADSEFFEKTIVITET

- ◆ Våre informanter fra Oslo er stort sett enige om at kjøp av tjenester fra eksterne aktører har gitt økonomiske resultater. Når det gjelder de fire andre byene, ser konklusjonen ut til å være den motsatte, særlig om også transaksjonskostnadene tas med i regnestykket.
- ◆ Kunnskapsgrunnlaget er gjennomgående mangelfullt og det gjennomføres sjelden systematiske sammenligninger som kan underbygge disse konklusjonene. Det foreligger heller ingen sikre estimater over transaksjonskostnadene.
- ◆ Kostnadstallene som er innrapportert i dette prosjektet er ikke tilstrekkelige til å dokumentere slike effektivitetsgevinster.
- ◆ Storbykommunene, kanskje med unntak av Trondheim og Kristiansand, bør forbedre sine registreringsrutiner for kostnader på brukergruppenivå. Både kostnader i form av utbetalinger til eksterne tjenesteleverandører og transaksjonskostnader i form av tidsbruk bør registreres. I tillegg bør brukerantall, brukerdøgn per år og en kvalitativ vurdering av hvor kostnadskrevende behovene som skal dekkes er, registreres.
- ◆ Transaksjonskostnader, målt som gjennomsnittlig tidsbruk per tjenestekjøp, over hele analyseperioden 2009 til 2015, er på ca. 22,04 uker, om vi inkluderer all tid både før og etter kontraktsinngåelse, samt oppfølging av brukere av de kjøpte tjenestene. Dette utgjør ca. 243.000 kr per tjenestekjøp uten brukeroppfølging og ca. 275.000 kr inkludert brukeroppfølging i perioden 2009 til 2015, både med tidsbruk før og etter kontraktsinngåelse. Det er imidlertid ganske stor variasjon i rapportert tidsbruk.
- ◆ Kjøp fra privat, kommersiell leverandør har høyere gjennomsnittspris per bruker, men lavere total tidsbruk i kommunene, enn kjøp fra ideelle organisasjoner, også når vi kontrollerer for andre forklaringer. Tjenestene som kjøpes fra de ulike leverandørtypene kan være forskjellige, og dette kan forklare kostnadsforskjellene.
- ◆ Kjøp med åpen anbuds konkurranse har høyere gjennomsnittspris per bruker og litt høyere tidsbruk enn ingen konkurranse, også når man tar hensyn til andre kjennetegn for å forklare forskjeller i pris og tidsbruk. En mulig forklaring kan være at storbyene velger å legge store, kostnadskrevende tjenester ut på anbud.
- ◆ En ekstra bruker er assosiert med en økt tidsbruk på ca. seks arbeidstimer, selv om vi tar hensyn til andre forklaringer. Høyere tidsbruk for rammeavtale enn enkeltavtale forklarer mye av den resterende variasjonen i tidsbruk mellom tjenestekjøp.

## MÅLOPPNÅELSE PÅ ANDRE OMRÅDER

- ◆ Byene er jevnt over godt fornøyd med de eksterne tjenesteleverandørene. Mens noen leverer tjenester som på enkelte områder overgår kommunens egne enheter, finnes det også eksempler på det motsatte.
- ◆ Vi ser få indikasjoner på at konkurranse har gitt en betydelig økning i innovasjonsaktivitetene, og det er i liten grad etablert arenaer for kunnskapsoverføring og læring mellom de eksterne leverandørene og kommunens egne tjenesteproduiserende enheter.

- ◆ Når det gjelder ønsket om å gi brukerne større valgfrihet, finner vi at en relativt liten andel av brukerne innenfor disse tjenesteområdene benytter seg av denne valgfriheten.
- ◆ Når det gjelder ønsket om å gi kommunene større fleksibilitet til å skalere og spisse tjenestetilbudet, er dette i betydelig grad avhengig av egenskaper ved de konkurranse- og avtaleformene som benyttes.
- ◆ Når det gjelder ønsket om å benytte tjenestekjøp som et indirekte middel til å opprettholde en sterk frivillig sektor, har vi få entydige svar. Mye tyder likevel på at dette også kan være et «tveegget» sverd, som i enkelte situasjoner kan bidra til å endre og til dels undergrave det frivillige organisasjonslivet.

## UTFORDRINGER OG BEGRENSNINGER

- ◆ Usikkerhetene rundt måloppnåelse skyldes blant annet egenskaper ved tjenestene, egenskaper ved markedet og en kompleks og motsetningsfull målstruktur.
- ◆ Tjenesteområdene vi har sett på, er små og lite standardiserte. Dette gjør det komplisert og ressurskrevende å gjøre innkjøp, og det er få brukere å fordele transaksjonskostnadene på.
- ◆ Samtidig er markedet av leverandører ofte lite, særlig når konkurransene begrenses til ideelle organisasjoner. Dette gjør at det i mange innkjøpsprosesser ikke foreligger en reell konkurransesituasjon.
- ◆ Mye tyder også på at kommunenes politikk har vært preget av en viss målsettingsinflasjon der det ikke alltid har vært åpenbart hva som har vært det viktigste målet å realisere.

## SUKSESSFAKTORER

- ◆ Kommunen bør ha klare og objektive kriterier for når det gir mening å åpne opp et tjenesteområde for konkurranse. De viktigste kriteriene er volum, indikasjoner på at kommunen ikke driver tjenesten godt nok selv, og at det finnes et marked av tilbydere.
- ◆ Det er viktig å kjenne markedet og de enkelte tilbyderne. Dette handler om å vite hva man kan forvente og å gi klare signaler om hva kommunen forventer.
- ◆ Det er avgjørende at kommunen har arenaer hvor den innkjøpsfaglige og den tjenestefaglige kompetansen møtes og at det eksisterer en forståelse for at begge kompetanseområder er nødvendige for å gjennomføre et godt innkjøp.
- ◆ Tydelighet i all kommunikasjon med tilbydere og leverandører fremheves som en svært viktig suksessfaktor.
- ◆ Det er i oppfølgingen av kontraktene gevinstene kan realiseres. Det må derfor legges mye arbeid i å utarbeide og implementere gode og systematiske rutiner.
- ◆ Kommunene må forbedre sitt kunnskapsgrunnlag når det gjelder måloppnåelse. Det må samles mer presise data, og det må gjennomføres systematiske sammenligninger.
- ◆ Skal eventuelle innovasjonseffekter hentes ut, må det legges til rette for kunnskapsoverføring mellom de eksterne og de interne tjenesteprodusentene.