

Byrådet

Prinsipper for bruk av konkurranse i Bergen kommune.

BJLE SARK-032-200801385-44

Hva saken gjelder:

Bruk av konkurranse er et redskap for å få til en best mulig utnyttelse av de ressurser kommunen har til disposisjon. Kommunen står overfor store utfordringer for å møte innbyggernes behov på ulike tjenesteområder. Sentrale spørsmål som må stilles blir i den forbindelse er om vi gjør de riktige oppgavene og om vi gjør vi de riktige oppgavene på riktig måte? Det er tillagt bystyret å finne ressurser til de høyest prioriterte oppgavene. Byrådet har et ansvar for finne gode lokale løsninger. Økt valgfrihet og å sørge for at egen virksomhet får konkurranse av private tilbydere, er virkemidler som brukt på riktig måte kan medføre en bedre ressursbruk og dermed økt velferd for byens befolkning.

Byrådets ønske med å gjøre mer bruk av konkurranse kan oppsummeres som følger:

- å heve kvaliteten på tjenestene
- å styrke brukerorienteringen
- å øke valgfriheten
- å øke mangfoldet i tjenestetilbudet
- å effektivisere ressursbruken
- å tydeliggjøre de ulike aktørers roller
- å inngå avtale med ekstern 3. part kan gi større grad av forutsigbarhet

Byrådets hovedformål med denne sak er å skape tilslutning til grunnleggende prinsipper for vurdering og bruk av konkurransefremmende virkemidler i Bergen kommune. Byrådet ønsker videre å harmonisere fullmaktene som er gitt av bystyret når det gjelder konkurranseutsetting. Byrådet vil sette i gang arbeide med å vurdere konkurranseutsetting på de ulike områdene når prinsippene er fastlagt.

Bystyret har i forbindelse med behandlingen av b-sak 249/04, Prinsipper for bruk av konkurranse i Bergen kommune (konkurransemeldingen), gjort følgende vedtak:

1. Bystyret tar byrådets prinsipper for bruk av konkurranse til orientering.
2. Bystyret stadfester byrådets fullmakter for konkurranseformene beste praksis og internt marked.

3. Bystyret gir byrådet fullmakt til å innføre konkurranseutsetting herunder fritt brukervalg på alle områder, med unntak for primærtjenester under Byrådsavdeling for helse og omsorg.
4. Bystyret får til behandling saker vedrørende konkurranseutsetting av primærtjenester under Byrådsavdeling for helse og omsorg.
5. Byrådet skal rapportere årlig til bystyret om status vedrørende bruk av konkurranse i kommunens tjenesteproduksjon.
6. Som et ledd i oppfølgingen av UoD-prosjektet "Kommunestyrets tilsyns- og kontrollfunksjoner i en kommunal parlamentarisk styringsform", forutsetter bystyret at byrådet legger til rette for at bystyret kan ivareta sine tilsyns- og kontrollfunksjoner også når private overtar en del av kommunens produksjon.

Da bystyret vedtok b-sak 249/04 ble ikke byrådet gitt tilsvarende fullmakter under oppgaveområdet helse og omsorg som for kommunens øvrige tjenester. Byrådet ser ikke at det foreligger noen prinsipielle begrunnelser for at denne begrensningen skal opprettholdes i det videre arbeid med vurderinger av bruk av konkurranse i Bergen kommune. Når byrådet i denne sak inviterer bystyret til en bred tilslutning om prinsipper, ligger det således vel til rette for at byrådet gis tilsvarende fullmakter innenfor Byrådsavdeling helse og inkludering som byrådet har til å innføre konkurranseutsetting herunder fritt brukervalg innenfor øvrige oppgaveområder i kommunen.

Basert på erfaringene hittil med anbudskonkurranse og brukervalg vil byrådet påpeke viktigheten av selve prosessen frem mot bruk av konkurransefremmende virkemidler. Når det gjelder konkurranseprosessen er det avgjørende å definere kvalitetskriterier og etterprøvbare mål for tjenesten i forkant av konkurransen. I tillegg kommer å klarlegge hvem som inngår i bestillerleddet, og å bygge opp en robust og profesjonell bestillerorganisasjon. Som i alle endringsprosesser, vil byrådet videre fremheve viktigheten av å opptre ryddig og korrekt i forhold til berørte ansatte og deres organisasjoner.

Byrådet vil foreslå følgende prinsipper for fremtidige vurderinger om bruk av konkurranse i Bergen kommune:

1. Bruk av konkurranse vurderes på områder der det vil være til brukernes fordel.
2. Konkurranseutsetting forutsetter et velfungerende marked.
3. All myndighetsutøvelse forblir en kommunal oppgave.
4. Det må etableres en bestiller - utfører modell i forkant av konkurranseprosessen.
5. Forretningsvirksomhet bør som hovedregel organiseres som A/S.

Byrådet vil legge til rette for rapportering og etterprøving av byrådets i henhold til vedtakspunkt 5 og 6 i b-sak 249/04.

Begrunnelse for fremleggelse for bystyret:

Byrådets fullmakter §1.3 Bystyrets enkompetanse.

- a) Bystyret skal utvikle kommunens langsiktige strategier. Gjennom involvering i og behandling av kommuneplan og økonomiplan og øvrige saker med et langsiktig og strategisk perspektiv skal bystyret legge strategier for utvikling av bysamfunn, lokalsamfunn og kommunal organisasjon og virksomhet.

Byrådet innstiller til bystyret å fatte følgende vedtak:

1. Bystyret godkjenner byrådets forslag til prinsipper for vurderinger av fremtidig bruk av konkurranse i Bergen kommune.
2. Bystyret gir byrådet fullmakt til å innføre konkurranseutsetting herunder fritt brukervalg på alle oppgaveområder i alle byrådsavdelinger.

Monica Mæland
byrådsleder

Harald Victor Hove
byråd for finans, konkurranse og eierskap

Saksutredning:

1.1 Bakgrunn

For å oppnå en effektiv ressursbruk kreves både at tjenestetilbudet på best mulig måte er tilpasset innbyggernes behov (prioriteringseffektivitet), samtidig som at tjenesten blir produsert til lavest mulig kostnad (kostnadseffektivitet). For å oppfylle målsetningen om høy prioriteringseffektivitet er derfor økt brukerorientering i seg selv et kommunalt effektiviseringstiltak. Økt brukerorientering kan være alt fra å gjennomføre brukerundersøkelser til å gi innbyggerne økt frihet til å velge mellom ulike tjenesteleverandører.

De hovedtema som berøres i denne sak:

- Byrådets beslutningsmyndighet
- Begrepsavklaringer og presentasjon av konkurransefremmende virkemidler
- Gevinster ved bruk av markedet
- Eksempler på bruk- og erfaringer med bruk av konkurransefremmede virkemidler
- Forslag til prinsipper ved bruk av konkurranse i Bergen kommune

1.2 Hensyn som skal ivaretas

Bruk av konkurranse er et redskap for å få til en best mulig utnyttelse av de ressurser kommunen har til disposisjon. Kommunen står overfor store utfordringer for å møte innbyggernes behov på ulike tjenesteområder. Sentrale spørsmål som må stilles blir i den forbindelse er om vi gjør de riktige oppgavene og om vi gjør vi de riktige oppgavene på riktig måte? Det er tillagt bystyret å finne ressurser til de høyest prioriterte oppgavene. Byrådet har et ansvar for finne gode lokale løsninger. Økt valgfrihet og å sørge for at egen virksomhet får konkurranse av private tilbydere, er virkemidler som brukt på riktig måte kan medføre en bedre ressursbruk og dermed økt velferd for byens befolkning.

Byrådets ønske med å gjøre mer bruk av konkurranse kan oppsummeres som følger:

- å heve kvaliteten på tjenestene
- å styrke brukerorienteringen
- å øke valgfriheten
- å stimulere til innovasjon i tjenestetilbudet
- å øke mangfoldet i tjenestetilbudet
- å effektivisere ressursbruken for å styrke velferdstilbudet til innbyggerne
- å tydeliggjøre de ulike aktørers roller

Byrådets hovedformål med denne sak er å skape tilslutning til grunnleggende prinsipper for vurdering og bruk av konkurransefremmende virkemidler i Bergen kommune. Byrådet ønsker videre å harmonisere fullmaktene som er gitt av bystyret når det gjelder konkurranseutsetting. Byrådet vil sette i gang arbeide med å vurdere konkurranseutsetting på de ulike områdene når prinsippene er fastlagt.

1.3 Byrådets tiltredelseserklæring

Byrådet har i sin tiltredelseserklæring lagt til grunn følgende tilnærming når det gjelder konkurranseeksponering:

Byrådet vil ha en positiv holdning til fritt brukervalg og konkurranse, og vil konkret vurdere dette innenfor flere områder enn i dag. Aktuelle områder kan være hjemmsykepleien, IKT-drift, deler av byggvedlikehold, Bydrift Bergen KF og Bergen Vann KF. Byrådet vil understreke at det vil ha en pragmatisk tilnærming til bruk av konkurranse. Konkurranse er et middel for å oppnå blant annet effektiv ressursbruk, økt valgfrihet, økt kvalitet, sterkere brukerorientering og – ikke minst – tydelige og klare roller for de ulike aktører. Konkurranse er imidlertid ikke et mål i seg selv.

Byrådet erkjenner at omstilling og effektivisering av kommunen krever både tid og engasjement fra kommunens ledelse, ansatte og politikere. Byrådet vil legge stor vekt på å synliggjøre sin prioritering av en effektivisering av kommunen.

1.4 Utviklingstrekk

Byrådet har merket seg at kommunenorge i langt større grad enn før tar i bruk konkurranseutsetting som virkemiddel. Eksempelvis økte bruken av private leverandører innenfor barnevern og helse og omsorg med 39 % fra 2005 - 2008¹. Tradisjonelle skillelinjer mellom høyresiden og venstresiden i politisk retorikk og praksis synes også å være mindre synlig i de senere årene. Det er fortsatt slik at Frp- og Høyre-styrte kommuner gjør mer bruk av private tjenesteleverandører enn de rødgrønne, mens de rødgrønne kommunestyrepolitikerne bruker i større grad de samme virkemidlene. Et eksempel som understøtter dette poenget kan hentes fra Ap-styrte Kongsvinger. Kongsvinger kommune kjøpte i 2008 private tjenester tilsvarende kr. 2700 per innbygger mens Frp-styrte Os kommune til sammenligning kjøpte for 400 kr. mindre. Begrunnelsen fra Kongsvingers ordfører er å yte best mulig tjenester til innbyggerne innenfor de rammene som foreligger.

I Bergen kommune har både byrådet ledet av Anne Grete Strøm-Erichsen og det nåværende byrådet tatt i bruk konkurranse i den kommunale organisasjon. Når Bergen kommune bruker dobbelt så mye som landsgjennomsnittet på å kjøpe tjenester fra private (jf. KOSTRA-tall), henger det blant annet sammen med at Bergen kommune i stor grad gjør bruk av den såkalte 3. sektor, dvs ideelle organisasjoner som driver sykehjem (Røde kors m.fl). Bergen har også tradisjonelt hatt mange private tilbydere av barnehagetjenester. Kjøp av tjenester hos private slik det foregår i Bergen må derfor ikke forveksles med konkurranseutsetting.

Det finnes flere eksempler på oppgaveløsning der kommunen på et gitt tidspunkt har avviklet en produksjon for å få de samme varer og tjenester levert gjennom markedet. Tidlig i 1990 årene avviklet f eks Bergen kommune egen produksjon av sommerplanter for utplanting i byens parker. Gartneriet ble avviklet – de ansatte ble omplassert til annen virksomhet, mens plantene ble anskaffet i et konkurransemarked. Det seneste eksempel på at kommunen har avviklet egen virksomhet og erstattet denne med anskaffelse i markedet, er biladministrative tjenester. Denne type bruk av markedet hvor en erstatter egen produksjon med kjøp direkte i markedet, vil fortsatt representere et viktig grep for å sikre en best mulig utnyttelse av de ressurser kommunen har til disposisjon.

En økt bruk av markedet for å stimulere offentlig sektor til en mest mulig effektiv bruk av de ressurser en har til disposisjon, kommer til uttrykk på ulike måter. Et viktig instrument i denne sammenheng er den mva-refusjonsordning som er etablert for offentlig sektor. Hensikten med denne ordningen er å redusere forskjellen mellom å produsere og levere

¹ Tidsskriftet Fontene november 2009 (Fontene er et sosialpolitisk tidsskrift)

tjenesten i egen regi, og å anskaffe samme tjeneste i markedet. Sett fra aktører i markedet sitt ståsted, var den tidligere ordningen der kommunene betalt mva fullt ut, å oppfatte som et betydelig hinder for å selge tjenester til kommunene. Ved å innføre en ordning der merverdiavgiften ble refundert, ble dette konkurransehinderet fjernet.

Det er grunn til å anta at de incitamenter til økt bruk av markedet i kommunenes oppgaveløsning som ligger i mva ordningen, vil føre til at til kommunene i økende grad vil ta i bruk markedet i sin oppgaveløsning. Et viktig tilleggsmoment i denne sammenheng er vårt forhold til EU gjennom EØS-avtalen. Denne avtalen innebærer at Norge er pliktig til å implementere EUs konkurranselovgivning – tjenstedirektivet mv. Slike forhold vil indirekte også legge føringer på hvordan kommunene utfører deler av sin oppgaveløsning.

2. Byrådets beslutningsmyndighet innenfor området konkurranse.

Bystyret har i forbindelse med behandlingen av b-sak 249/04, Prinsipper for bruk av konkurranse i Bergen kommune (konkurransemeldingen), gjort følgende vedtak:

1. Bystyret tar byrådets prinsipper for bruk av konkurranse til orientering.
2. Bystyret stadfester byrådets fullmakter for konkurranseformene beste praksis og internt marked.
3. Bystyret gir byrådet fullmakt til å innføre konkurranseutsetting herunder fritt brukervalg på alle områder, med unntak for primærtjenester under Byrådsavdeling for helse og omsorg.
4. Bystyret får til behandling saker vedrørende konkurranseutsetting av primærtjenester under Byrådsavdeling for helse og omsorg.
5. Byrådet skal rapportere årlig til bystyret om status vedrørende bruk av konkurranse i kommunens tjenesteproduksjon.
6. Som et ledd i oppfølgingen av UoD-prosjektet "Kommunestyrets tilsyns- og kontrollfunksjoner i en kommunal parlamentarisk styringsform", forutsetter bystyret at byrådet legger til rette for at bystyret kan ivareta sine tilsyns- og kontrollfunksjoner også når private overtar en del av kommunens produksjon.

Da bystyret vedtok b-sak 249/04 ble ikke byrådet gitt tilsvarende fullmakter under oppgaveområdet helse og omsorg som for kommunens øvrige tjenester. Byrådet ser ikke at det foreligger noen prinsipielle begrunnelser for at denne begrensningen skal opprettholdes i det videre arbeid med vurderinger av bruk av konkurranse i Bergen kommune. Når byrådet i denne sak inviterer bystyret til en bred tilslutning om prinsipper, ligger det vel til rette for at byrådet gis tilsvarende fullmakter innenfor Byrådsavdeling helse og inkludering som byrådet har til å innføre konkurranseutsetting herunder fritt brukervalg innenfor øvrige oppgaveområder i kommunen.

Byrådet som politisk organ – valgt av bystyret, må anses å ha kompetanse til å utøve politisk skjønn. Skjønnen må utøves med bakgrunn i byrådets politiske grunnlag. Et grunnlag bystyret er kjent med. Utøvelse av fullmakter innebærer å ta i bruk det politiske skjønn. Byrådets skjønnsutøvelse er forankret i at byrådet har bystyrets tillit, eller når en har et mindretallsbyråd – fravær av mistillit. Dersom byrådet beveger seg utenfor det bystyret oppfatter som "riktige" løsninger i sin oppgaveløsning, kan bystyret når som helst stille byrådet politisk til ansvar.

Fullmakter innebærer at byrådet gis anledning til å handle til beste for kommunen, og de interesser som kommunen skal ivareta. En effektiv oppgaveløsning fordrer at byrådet har

fullmakter til å handle/ta initiativ når situasjonen krever det, samtidig som en har bystyret som overordnet politisk organ til både å gi føringer gjennom politiske styringssignaler og gjennom oppfølging av byrådets virksomhet (tilsyn og kontroll). .

3. Begrepsavklaring og nærmere redegjørelse for de konkurransefremmende virkemidlene.

I så vel media som i den politiske debatten blandes ofte begrepene konkurranseutsetting og privatisering. Det er derfor viktig å klargjøre noen viktige begreper.²

Sentrale spørsmål vil da være:

- hvem har ansvar, myndighet og bestemmer innholdet i tjenesten?
- hvem betaler?
- hvem gjør jobben?

Eller sagt på en annen måte, hvem bestiller og hvem utfører?

I tabellen nedenfor illustreres det hvem som innehar de ulike roller i offentlig monopolsituasjon, ved konkurranseutsetting og ved privatisering.

	Offentlig monopol	Konkurranse om beste tjenesteyter (konkurranseutsetting)			Privatisering
Hvem har ansvar/ myndighet og bestemmer innholdet i tjenesten?	Kommunen	<u>Internt bud</u> Kommunen	<u>Eksternt bud</u> Kommunen		Det private firmaet
Hvem betaler?	Kommunen	Kommunen	Kommunen		Den enkelte bruker
Hvem gjør jobben?	Kommunens egne ansatte	Kommunens egne ansatte	De ansatte i et privat firma eller i et kommunalt eid selskap		Private firmas ansatte

Det er etablert en begrepsbruk rundt bruk av konkurranse. En konstruktiv diskusjon forutsetter at en er enig om hvilke begreper en skal bruke og hvilket innhold disse begrepene har. Nedenfor skal en kort presentere noen av de sentrale begrepene som brukes i diskusjoner vedr økt konkurranse i offentlig sektor.

² Kilder: NOU 2000:19 Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse, NHO-veileder: Konkurranse på like vilkår?

Bestiller – leverandør.

I den tradisjonelle måten å organisere kommunal tjenesteproduksjon innehar kommunen alle rollene. For å effektivisere produksjon og tydeliggjøre de ulike rollene kan kommunen etablere et internt marked ved å etablere en bestiller – utførermodell (se også s.12). Dette gjøres ved å la en enhet i kommunen bestille og betale for en tjeneste, og en annen enhet produsere og levere den samme. Ideelt sett skal bestiller utforme en presis ordre (omfang, kvalitet og leveringstid) og leverandøren møte denne til en for begge akseptabel pris.

Konkurransetsetting.

Kommunen kan velge å gjennomføre konkurranseutsetting ved bruk av anbudskonkurranse, konkurranseutsetting brukes ofte synonymt med anbudskonkurranse. Anbud anvendes når kommunen ønsker å avklare hvor konkurransedyktig sin produksjon er i forhold til private, det forutsetter at det er etablert en bestiller – utførermodell.

Anbudskonkurranse skiller seg fra andre konkurranseformer ved at konkurransen skjer om et definert marked i stedet for i et marked. Med dette menes at vinneren av en anbudskonkurranse får enerett på definerte leveranser i kontraktperioden. Kommunen kan velge om den vil legge til rette for internt bud i tillegg til eksternt bud. Dersom den kommunale budgiver vinner anbudet, er det kommunens ansatte som fortsatt leverer tjenesten. Hvis den private tilbyder vinner anbudet leveres tjenesten av den private tilbyderen, mens bestilling og finansiering forblir på kommunale hender.

Kommunen kan også velge å avvikle produksjonen fullt og helt i egen regi og foreta kjøp i markedet ved bruk av anbudskonkurranse. Ved slik utsetting beholder kommunen myndighetsutøvelsen.

Beste praks ("benchmarking").

Ved systematisk å sammenlikne resultater innenfor et tjenesteområde kan en identifisere beste praksis. Benchmarking brukes ofte synonymt med sammenligninger og er et verktøy for å måle effektiviteten og resultatoppgåelsen i offentlig sektor. Benchmarking kan legges opp slik at en virksomhet sammenliknes med beste praksis, både med hensyn til effektivitet og kvalitet. Benchmarking kan gjennomføres internt i kommunen, mellom kommuner eller mot private aktører/tjenesteleverandører.

Fritt valg av leverandør.

Fritt valg av leverandør blir også omtalt som en "pengene følger brukeren" ordning og har to sentrale forutsetninger:

- Stykkprisfinansiering, som innebærer at leverandøren blir "betalt" for de tjenester som faktisk produseres for den enkelte bruker, og ikke blir finansiert gjennom for eksempel rammebevilgninger.
- Fritt brukervalg, som innebærer at brukeren selv kan velge hvem som skal levere tjenesten. I praksis et valg mellom eksisterende kommunal egenregi (kommunal leverandør) og aktuelle private leverandører.

De private leverandørene må velges ut på bakgrunn av gjennomføring av en konkurranse for å være kvalifisert.

Fritt valg av leverandør kan benyttes innenfor alle konkurranseformene som er beskrevet ovenfor.

Privatisering.

Mens konkurranseutsetting åpner for å finne den beste tjenesteyteren, innebærer privatisering at kommunen sier fra seg både myndighet og finansiering av utvalgte fellesoppgaver og overlater alt ansvar til private. Dette er ikke byrådets politikk innenfor kommunens primæroppgaver.

4. Gevinster ved bruk av markedet.

Hva som er naturlig for en kommune å være "selvforsynt" med av varer og tjenester, og hva som best anskaffes i et marked, vil variere over tid. Ikke minst vil dette ha sammenheng med hvilke varer og tjenester markedet faktisk kan levere, og til hvilke priser. Det er ikke et poeng i seg selv at kommunen i størst mulig grad skal være selvforsynt.

Når en skal sammenlikne hva det koster å produsere varen/tjenesten selv og hva det koster å anskaffe den i et marked, er det viktig å ta høyde for de transaksjonskostnader en påføres ved å bruke markedet. Kontrakter skal inngås, følges opp og evalueres etc. Mye av det oppfølgingsarbeid som gjøres i forhold til eksterne leverandører, representerer imidlertid kostnader som kommunen i utgangspunktet uansett vil ha knyttet til oppfølging og styring av egen virksomhet. Fravær av denne type oppfølgingsrutiner når kommunen selv leverer tjenesten, kan gi en tjenestelevering med høye kostnader og lav kvalitet. Økt bruk av alle former for konkurranse bidrar til å rette søkelyset mot mulige svakheter i måten kommunen styrer og følger opp et tjenesteområde på. Et eksempel på dette er arbeidet med å etablere Bergen Hjemmetjenester KF, hvor en i forbindelse med oppstarten av foretaket raskt identifiserte mangel på en del kvalitetsrutiner.

Økonomisk gevinst i form av en mer tjenester for pengene er en viktig del av beslutningsgrunnlaget, men vel så viktig er det å sikre en god kvalitet i de tjenester som leveres. Bruk av konkurranse kan være et viktig virkemiddel for å heve kvaliteten i tjenestene.

Bruk av markedet – gir i større grad transparens om transaksjoner som finner sted, enn dersom alt foregår "innomhus" i den enkelte kommune. Prestasjoner og vurderinger av den aktuelle tjeneste, blir når en forholder seg til eksterne leverandører lettere løftet ut på en åpen arena, mens oppfølging internt hva angår feil og mangler ofte blir sett på som et internt anliggende og derved skjernet for andres innsyn. Forbedringer skjer vanligvis raskest og best når det er åpenhet om det som har skjedd. Det er også da det er lettest å skape en brukerorientert bedriftskultur. En kultur som sikrer et tydelig fokus på bruker og dermed høy kvalitet hva angår opplevd service i brukers møte med tjenesteleverandør. En åpnere dialog om de faktiske utfordringer kommunen står overfor på det enkelte tjenested/-område, vil bidra til å sikre et bedre grunnlag for tilsyn og kontroll både for bystyret i forhold til byrådet og andre samfunnsinteresser – pressen mv.

Det er viktig å understreke at de politiske dimensjoner knyttet til den enkelte tjeneste, er knyttet til bestillerleddet. Det er bestillerleddet som tar stilling hvem som skal få tjenesten, i hvilket omfang og med hvilken kvalitet. Bestillerleddet og myndighetsutøvelsen som følger av dette, vil alltid ligge i kommunen og dermed også underlagt bystyrets tilsyns- og kontrollmyndighet.

Åpenhet om leveransenes innhold og hvordan bruker opplever møtet med tjenesteleverandør, har en verdi i seg selv også når "all" oppgaveløsning skjer i kommunens egen regi. Det å sammenlikne seg med andre enten det er en ren sammenlikning mellom tjenestesteder i en og

samme kommune, eller mellom kommuner for eks i regi nettstedet Bedrekommune.no, vil være viktig for å sikre en best mulig utnyttelse av de ressurser som er til disposisjon. Den grunnleggende konkurransetenking som ligger til grunn for denne type sammenlikninger, er avgjørende for en systematisk videreutvikling av kommunens prestasjoner med henblikk på økt kvalitet i tjenesteproduksjonen.

5. Eksempler på bruk av- og erfaringer med konkurransefremmede virkemidler i Bergen kommune.

I tabellen nedenfor gis det noen eksempler på bruk av konkurransefremmende virkemidler i Bergen kommune.

Type virkemiddel	Virksomhet	Innføringsår	Status
Anbudskonkurranse	Odinsveien bosenter og Søreide sykehjem	2003 og 2004	Aleris omsorg AS, 2. gangs konkurranse utsetting fra 2008
Anbudskonkurranse	Avlastningstjenester for utviklingshemmede	2008	Leverandør; Omsorgshjelperen AS
Anbudskonkurranse (forbeholdt ideelle organisasjoner)	Botilbud med døgntilsyn, rusomsorg	2009	4 leverandører
Anbudskonkurranse (forbeholdt ideelle organisasjoner)	Krisesentertilbud	2010	Byrådets innstilling til bystyret foreligger – mars 2010
Brukervalg	Praktisk bistand husholdning	2005	2. gangs konkurranse i 2009, 6 leverandører utenom kommunen
Brukervalg	Hjemmesykepleie	2010	2 leverandører utenom kommunen
Anbudskonkurranse med internt bud	Bydrift Bergen	2005	KF er blitt AS og alle tjenesteområder er utsatt for konkurranse
Utsetting	Biladministrasjon	2006	Leaseplan Norge AS, frem til 20.11.10, opsjon 1+1 år

Byrådet vil fremheve at flere av tiltakene som fremkommer i tabellen er så vidt nye at det er tidlig å si noe om erfaringer ennå. Byrådet arbeider for tiden med flere omstillingstiltak for å sikre en effektiv utnyttelse av kommunens ressurser. En av de pågående utviklingsprosesser er etablering av et AS til å ivareta driftsfunksjonene på IKT-området. En slik bedriftsetablering innebærer en tydeliggjøring av de konkurransemekanismer som ligger i en mer markedsbasert løsning. Den avgjørende suksessfaktor er at kommunen som bestiller er i stand til å foreta bestillinger som bidrar til å effektivisere oppgaveutførelsen slik at kostnadene til drift går ned.

Der vi har konkrete erfaringer med konkurranseutsetting og brukervalg i Bergen kommune, er de gjennomgående gode. Det er bruk av anbudskonkurranse i sykehjem som vi har lengst erfaring med, byrådet vil fremheve at tjenestekvaliteten fra den private leverandøren er

tilfredsstillende og at driftskostnadene er 5-10 % lavere sammenlignet med budsjettert referansepris for kommunale sykehjem. Når det gjelder sykefravær, vil byrådet trekke frem at Søreide hadde et fravær på 7% i 2009 mens sykefraværet for kommunens sykehjem var i gjennomsnitt på 12,7%. Brukertilfredsheten (pårørende) på de kommunale sykehjemmene var på 3,1 i Bergen kommune i 2009 (skala fra 1-6), mens Odinsvei og Søreide hadde en brukertilfredshet på henholdsvis 3.4 og 3.3 (jf. bedrekommune.no). Undersøkelsen viser at Bergen kommune ligger omtrent på landsgjennomsnittet. Byrådet vil understreke at en fortsatt ser et potensial for å høyne brukertilfredsheten i både kommunalt og privat drevne sykehjem.

Bergen hjemmetjenester KF ble etablert våren 2005. En brukerundersøkelse gjennomført ved Bergen hjemmetjenester KF³ høsten 2005 viste at 89% av brukerne var tilfreds med tjenesten som ble mottatt. Dette henger i stor grad sammen med at det ble en betydelig økning i leveransene til denne brukergruppen, og at brukerne opplevde at tjenesten ble levert til avtalt dag og til avtalt tid etter at foretaket ble etablert. Per første kvartal i år har Bergen hjemmetjenester KF en markedsandel på 86,3 %. Andelen som har valgt private tilbydere har vært relativt stabil (svakt økende) siden etableringen av brukervalgsordningen. Byrådet sier seg fornøyd med at Bergen kommunes leverandør leverer høy tjenestekvalitet og at bergenserne har fått valgfrihet innenfor dette tjenesteområdet. Det er videre et poeng at medarbeidertilfredsheten i foretaket har vært økende i tiden siden oppstarten.

Konkurransetsettingsprosessen og de første driftsårene ved Bydrift viser at vi i Bergen kommune har et læringspotensial. Kompleksiteten ved å omdanne en stor kommunal virksomhet til å drive etter markedsmessige prinsipper er krevende. Byrådet vil fastholde at konkurranseutsettingen av Bydrift var et riktig vedtak, det en kan stille spørsmål ved i ettertid er rekkefølgen på de ulike elementene som inngikk i prosessen. En sentral suksessfaktor i slike prosesser er at en lykkes med å utvikle en kultur forankret i markedstenkning og at det bygges inn kompetanse i alle ledd av prosessen. Resultatene fra Bydrift i dag viser at det går i riktig retning, men at det har tatt noe mer tid enn det som byrådet først forventet.

Byrådet vil ikke underslå at det alltid vil ligge noen utfordringer knyttet til endring av organisasjonsform – noe økt bruk av konkurranse innebære. Det vil nødvendigvis ta litt tid før en får den ønskete effekt. Det vil være noen kostnader både i form av ressurser for å få løsningen på plass, og innkjøringsproblemer i oppstartfase. Når det gjelder nyere konkurranseprosesser, vil byrådet trekke frem noen erfaringer fra innføringen av brukervalg i hjemmesykepleien. Det viste seg at tilbakemeldingene på forundersøkelser i leverandørmarkedet ikke svarte helt til byrådets forventninger om at det var et velfungerende marked innenfor dette tjenesteområdet i Bergen. Det var også grunnen til at man ikke valgte en direkte tildeling. Erfaringene fra denne og andre prosesser vil danne grunnlag for byrådets vurderinger i fremtidige saker der en vil foreslå økt bruk av konkurransefremmende virkemidler.

Byrådet vil videre generelt påpeke viktigheten av selve prosessen frem mot bruk av konkurransefremmende virkemidler. Når det gjelder konkurranseprosessen er det avgjørende å definere kvalitetskriterier og etterprøvbare mål for tjenesten i forkant av konkurransen. Byrådet vil utvikle og ta i bruk en mal for hvordan konkurranseprosesser skal gjennomføres, samt utvikle en egen håndbok som støtter de ulike stegene i prosessen.

³ Norsk respons, september 2005

Som i alle endringsprosesser, vil byrådet også peke på viktigheten av å opptre ryddig og korrekt i forhold til berørte ansatte og deres organisasjoner. Sentralt i dette står Hovedavtalens bestemmelser, Arbeidsmiljøloven samt gjeldende tariffavtaler.

Byrådet legger videre til grunn at Lov om offentlige anskaffelser og Forskrift om offentlige anskaffelser stiller klarere krav til hvordan vi som kommune skal opptre. Dette gjelder både formkrav samt forholdet til likebehandling av interne og eksterne budgivere. Byrådet er også opptatt av at Bergen kommune skal opptre på en slik måte at tilliten i markedet ikke svekkes og at Bergen kommune opptrer som en profesjonell aktør.

6. Styringsutfordringer ved bestiller-/utførermodellen

Utgangspunktet for å sette i gang et arbeid for å få økt bruk av konkurranse i kommunens tjenesteproduksjon og støttefunksjoner, er at en starter med prosesser som bidrar til strukturere oppgaveløsningen i en bestiller-/utfører tenkning. På mange oppgaveområder er disse to funksjonene tett integrert i hverandre. Første skritt da er å identifisere hva som er henholdsvis bestillerfunksjoner og leverandørfunksjoner. Noen områder karakteriseres av et stort innslag av bestillerfunksjoner (myndighetsutøvelse), mens andre består i hovedsak av oppgaver i form av leverandørfunksjoner.

Ved å ta i bruk *bestiller- og utførermodeller*, etablerer kommunen et internt marked knyttet til produksjon av tjenester. Tydeligere roller som henholdsvis bestiller og utfører, vil bidra til en mer effektiv tjenesteproduksjon og/eller høyere kvalitet i tjenesteleveransen. Modellene gir et godt utgangspunkt for en nærmere gjennomgang og presisering av arbeidsprosesser og relasjoner mellom de ulike aktørene som deltar i alle ledd i tjenesteleveringen mot brukere.

Modellen kan virke besnærende enkel og tilsynelatende noe en raskt kan komme i gang med. Faktum er at innføring av slike modeller er krevende. Også på dette området er det slik at en må gjøre et systematisk arbeid dersom en ønsker å ta ut de gevinstmuligheter modellen gir grunnlag for.

Alt forbedringsarbeid starter med en gjennomgang av arbeidsprosesser og roller. I bestiller- og utførermodellen må en klargjøre hvilke oppgaver som ligger hos de respektive parter, og hvordan samspillet mellom partene skal være når ordningen settes i gang. Hver av partene må i tillegg ta ansvar for gjennomgang av egne arbeidsprosesser for å gjøre disse kostnads- og måleffektive.

For samspillet mellom partene kan det være kompliserende at begge styres av samme eier, nemlig kommunen. Dette kan gi uklarhet om roller og svekke mulighetene for å ta ut potensielle gevinster.

En bestiller- og utførermodell endrer en del grunnleggende spilleregler på det enkelte oppgaveområdet. Det skjer en overgang fra å styre på **tillit** – der ett fagmiljø både ivaretar funksjonene som tildeling av tjenesten og leveringen av den, til en ordning hvor en styrer på **kontrakt**.

Modellen innebærer at det etableres interne priser. Leverandør får betalt for levering av tjenester basert på volum og kvalitet. Lavere eller dårligere leveranser gir lavere inntjening for leverandøren. Dette kan igjen rette et direkte søkelys på leverandørens kapasitet. Er kapasiteten for høy i forhold til den faktiske etterspørsel, må kapasiteten reduseres. Styrken

ved modellen er at en får et tydeligere fokus på den faktiske ressursbruk bundet opp til å levere den aktuelle tjenesten.

Avgjørende for bestiller- og utførermodellens suksess, er den utvikling som skjer i bestillerleddet. Bestillerleddet må være tydelig på hva en bestiller er. Uansett hvilken modell for konkurranse en velger, er det fagmiljøets evne (bestillersiden) til å utvikle og formulere krav til kvalitet og sammenheng med tjenestens sluttprodukt, som legger de sterkeste føringene på om en skal lykkes i arbeidet. Lav presisjon om hva en ønsker å få til og tilfeldig oppfølging, skaper problemer uansett organisasjonsløsning. Den politiske styringsmuligheten ligger dermed på bestillerleddet, og dette forandres ikke eller svekkes av konkurranseutsettingen

Denne type presise kravspesifikasjoner må en utvikle/ta stilling til i forbindelse med alt systematisk iverksettings- og oppfølgingsarbeid. Styrken ved bestiller- og utførermodellen er at den skaper et økt trykk for å sette i gang et slikt faglig utviklingsarbeid. Derved bidrar en slik bestiller-/utførertenkning til en utvikling av ny kompetanse og høyere kvalitet i kommunens tjenesteproduksjon.

Når det gjelder valg av organisasjonsform i forbindelse med konkurranse med private aktører, vil byrådet understreke at vi som kommune må legge til rette for en tilknytningsform som gir større frihetsgrader enn den tradisjonelle forvaltningsmodellen. Dette reiser viktige spørsmål i forhold til etterprøving av kvalitet og resultater.

Bystyret ved byrådet kan normalt utøve mer løpende styring og kontroll overfor styret i et KF og representantskapet i et Interkommunalt selskap(IKS) enn gjennom styret i et AS ved generalforsamlingen. På den annen side vil byrådet påpeke at erfaringene med bruk av KF og AS peker i retning av at AS vil være den foretrukne organisasjonsform ved fremtidig konkurranseutsetting av forretningsvirksomhet i Bergen kommune. Dette henger sammen med at en i et AS raskere kan tilpasse seg i eksisterende marked og således innrette forretningsmessig drift og tjenestetilbud på en smidig og hensiktsmessig måte.

7. Prinsipper ved bruk av konkurranse i Bergen kommune.

Byrådet vil igjen understreke at det er ikke et mål i seg selv å la private aktører overta kommunal tjenesteproduksjon. Målsettingen om høyest mulig velferd og tjenestekvalitet innenfor foreliggende rammer vil alltid ligge fast.

Byrådet vil foreslå følgende prinsipper for fremtidige vurderinger om bruk av konkurranse i Bergen kommune:

1. Bruk av konkurranse vurderes på områder der det vil være til brukernes fordel.

Vedtaket må således baseres på kritiske vurderinger av hva som vil gavne bergenserne best. Eksempler på vurderingspunkt vil være:

- Brukertilfredshet
- Ønske om større mangfold i tjenestetilbudet
- Kostnader (jf. sammenligninger med andre kommuner/virksomheter)

2. Konkurransetsetting forutsetter et velfungerende marked.

For å sikre høy kvalitet, gode priser og å unngå en ny monopolsituasjon er det et avgjørende kriterium at det må være mulig for Bergen kommune å kjøpe tjenesten i et marked med flere aktører. Det kan i noen sammenhenger være et mål i seg selv å bidra til å skape et marked. Eksempelvis på dette kan være tilbydere av tilleggstjenester som et supplement vil kunne komme brukere av kommunale tjeneste til gode.

3. All myndighetsutøvelse forblir en kommunal oppgave.

Så lenge kommunen finansierer tjenestene helt eller delvis vil myndighetsutøvelse være en kommunal oppgave. Dette innebærer å ha ansvaret for at tjenester blir levert samt tjenestens innhold. Sentrale aktiviteter vil være å vurdere brukernes behov, tildele tjeneste, fastsette pris og gjennomføre kvalitetskontroll av leverandørene. Ved at myndighetsutøvelse er en kommunal oppgave, sikrer også bystyrets etterprøving (tilsyn og kontroll) av byrådet.

4. Det må etableres en bestiller - utfører modell i forkant av konkurranseprosessen.

Dette forutsetter at utførelsenheten kan skilles ut både kostnadmessig og organisatorisk og at nåsituasjonen vedrørende kostnader, kvalitet og brukerkrav for øvrig kartlegges i forkant. Det må videre legges til rette for kontraktsstyring og benchmarking.

5. Forretningsvirksomhet bør som hovedregel organiseres som A/S..

Dette vil i praksis si å etablere egne juridiske enheter som er ledelsesmessig, personalmessig og fysisk adskilt fra kjernevirksomheten.

8. Avsluttende kommentar.

Byrådet legger til grunn at ovennevnte prinsipper kan få bred tilslutning i bystyret. Byrådet vil på sin side legge til rette for at bystyret kan ivareta sine tilsyns- og kontrollfunksjoner når private tilbydere ivaretar produksjon på vegne av Bergen kommune. I fortsettelsen vil det være viktig for byrådet å vurdere konkurranseutsetting på områder der det, i henhold til ovennevnte prinsipper, ligger vel til rette for gjennomføring.

Dette kan skje ved en direkte bestilling i markedet (jf Biladministrative tjenester) eller ved at det gjennomføres en ordinær prosess for konkurranseutsetting av kommunens støttefunksjoner. Det er ikke et mål i seg selv at kommunen skal være selvforsynt på alle områder. Hovedfokuset må være på hva som i sum gir best mulig utnyttelse av kommunens ressurser, slik at den andel av kommunens ressurser som går til direkte tjenesteproduksjon blir størst mulig. Bystyret/byrådet må derfor også kontinuerlig vurdere om Bergen kommune skal prioritere økt tjenesteproduksjon eller økt kvalitet.

Byrådet legger til grunn at følgende driftsoppgaver/støttefunksjoner kan være aktuelle for økt bruk av konkurranse:

- Eiendom, herunder
 - Drift og vedlikehold
 - Ombygging/prosjekter
 - Grøntanlegg/uteområder/idrettsflater
 - Byggvedlikehold
 - Håndverkstjenester
 - Vaktmestertjenester

- Renhold
 - Daglig rengjøring
 - Periodisk renhold
 - Hygiene
- Kontorstøtte
 - Sentralbord/callsenter
 - Dokumenthåndtering, post etc
 - Respesjon/adgangskontroll
- IKT
 - Driftstjenester
 - Helpdesk
- Økonomi
 - Scanning av faktura
 - Regnskapsfunksjoner
- Transport
- Vann- og avløpstjenester

Andre aktuelle tiltak knyttet til kommunens tjenesteproduksjon:

- Helse og omsorg er en sektor som vil vokse betydelig fremover. Byrådet har som formål at en større andel av veksten i oppgaver skal utføres av private aktører. Dette kan gjelde typen oppgaver som i dag delvis er konkurranseutsatte som sykehjem, hjemmesykepleie, tjenester innenfor rusomsorgen, men også nye områder.
- Byrådet vil også vurdere om flere av de nye barnehageprosjektene til kommunen kan driftes av private aktører. En stor del av byens barnehager er private, og de leverer i dag et godt tilbud til kommunens innbyggere. Myndighetsutøvelsen ligger fortsatt igjen i kommunen, hvor ansvaret for finansiering av sektoren også er.
- Et tredje forhold knyttet til kommunens tjenesteproduksjon som ikke vil være en konkurranseutsetting, er å vurdere en større grad av leie av lokaler – f.eks nye skolebygg, fremfor å bygge og eie slike lokaler selv.

Byrådet har ikke tatt endelig stilling til hvilke av de ovennevnte områder som skal vurderes nærmere og heller ikke i hvilken rekkefølge dette skal skje. Dette vil byrådet ta stilling til som et ledd i egen oppfølging av konkurransemeldingen. Når arbeidet settes i gang vil byrådet, for å sikre gode prosesser, legge opp til et tett samarbeid med arbeidstakerorganisasjonene.

