

Stein Gunnes og Arild H. Steen

# **Konsulenttjenester og eksterne tjenester i kommunesektoren**

Arbeidsnotat utarbeidet for LO Kommune



Stein Gunnes og Arild H. Steen

## **Konsulenttenester og eksterne tenester i kommunesektoren**

Arbeidsnotat utarbeidet for LO Kommune

© Forskningsstiftelsen Fafo 2002  
ISSN 0804-5135

1	Innledning og hovedfunn .....	4
2	Beskrivelse av datamateriale .....	5
	Bakgrunns materialet .....	5
	Grunndataene .....	7
	Metode .....	8
	Kvalitetssjekk av dataene.....	8
3	Problemstillinger og analysemåte .....	9
4	Konsulentbruk knyttet til drift totalt .....	11
5	Tendensen i utvalgte kommuner.....	13
	Nivå tall for konsulentbruk innen kommunens 8 utgiftsområder.....	13
	Konsulentbruk i forhold til kommunal drift .....	15
	Sentraladministrasjonen .....	16
	Grunnskole og barnehage .....	17
	Kommunalhelsetjeneste, pleie og omsorg .....	18
	Sosialhjelp og barnevern .....	19
	Kultur og kirke.....	19
	Samferdsel, næringsutvikling m.m .....	20
	Bolig, brann og ulykkesvern .....	20
	Vann, avløp og renovasjon .....	21
	Kort om art 380, kjøp av konsulent tjenester fra egne særbedrifter .....	21
	Litt om investeringstallene .....	22
6	Drøfting av resultater og samtalene med utvalgskommunene .....	24
	Tendenser i konsulentbruken.....	24
	Kommunenes vurdering av konsulentbruken.....	25

# 1 Innledning og hovedfunn

Fafo har fått i oppdrag av LO Kommune å klargjøre konsulenttenester og eksterne tjenestekjøp i kommunene og hvordan dette har utviklet seg de siste årene. LO Kommune bestilte data fra Statistisk Sentralbyrå (SSB) og Fafo fikk i oppdrag å vurdere dataenes egnethet til å belyse hva LO Kommune var opptatt av og deretter analysere materialet. Som det framgår varierer vi med å omtale fenomenet konsulenttenester og eksterne tjenestekjøp. Notatet danner grunnlaget for en presentasjonen av tema på Kommunalkonferansen 2002. Notatet er utarbeidet av Stein Gunnes og Arild Steen med assistanse fra Arne Pape.

Vårt arbeid med denne problematikken gir grunnlag for følgende konklusjoner:

1. **Innkjøp av eksterne tjenester til kommunene totalt sett er forholdsvis begrenset. Dette har sammenheng med at de fleste kommuner organiserer og driver virksomheten på en måte som de har erfaring med vil fungere rimelig bra.**
2. **Eksterne tjenestekjøp (konsulenttenester) øker. Kostra-tallene og kommunenes vurderinger indikerer en slik utvikling.**
3. **Ingen kommuner tror bruken av eksterne tjenester vil gå ned**
4. **Nye aktiviteter og ny organisering av tradisjonelle aktiviteter ser i økende grad ut til å bli produsert utenfor kommunen og blir dermed kjøpt inn eksternt. Dette er en utvikling som gjør det vanskeligere for fagbevegelsen å organisere de ansatte.**

5. Det er stor variasjon mellom kommunene. Variasjonen skyldes historiske beslutninger, geografi men også politiske valg. Det er ikke tilfeldig, men valgte tilpasninger som ligger bak kommunenes innkjøpspolitikk. Det er mulig for en kommune å levere tjenester av god kvalitet med både begrenset og omfattende nivå på eksterne tjenestekjøp.
  
6. Det er ikke en klar tendens til at høyre-kommuner bruker mest og arbeiderpartikommuner minst på eksterne tjenestekjøp. Vi registrerer imidlertid at de tre høyre-kommunene i utvalget (10 kommuner) kommer høyt på listen blant de ti kommunene innen de fleste av utgiftsområdene.
  
7. Tilbudet av konsulenttjenester lokalt påvirker omfanget av eksterne kjøp. Store byer med større eksterne konsulentmiljøer benytter tilbudet i større grad.
  
8. Kostra-basen og prosedyrene for rapportering gir ikke grunnlag for sikre konklusjoner om eksterne tjenestekjøp for hele landet. Omfanget blir snarere underrapportert enn overrapportert. Innrapportering av data bør forbedres og det bør vurderes tiltak for å få alle kommuner til å rapportere.

## **2 Beskrivelse av datamateriale**

### **Bakgrunns materialet**

Fafo har mottatt data fra Statistisk Sentralbyrå (SSB) gjennom det nasjonale informasjonssystemet KOSTRA (KOMmune-STat-RApportering). Dataene er grunnlagsdata (nivå 3 i KOSTRA) for driftsutgifter og investeringsutgifter ved

bruk av konsulenter i kommuneforvaltningen. Dette utgjør utgiftsart 270, 370 og 380 i KOSTRA. Vi har her sett på tjenestefunksjonene, sentraladministrasjon; grunnskole og barnehage; kommunalhelsetjeneste, pleie og omsorg; sosialtjeneste og barnevern; kultur og kirke; samferdsel, næringsutvikling; bolig, brann og ulykkesvern; vann, avløp og renovasjon/avfall.

KOSTRA skal forenkle rapporteringen fra kommunene til staten ved at data rapporteres bare en gang. All rapportering fra kommunene til SSB skjer ved elektronisk datautveksling.

Tallene som rapporteres til KOSTRA-databasen er offentlig tilgjengelige på [www.ssb.no/kostra](http://www.ssb.no/kostra) og publiseres i to omganger. Først som ureviderte tall 15. mars, deretter opprettede tall 15. juni. Før publiseringen 15. juni har kommunene hatt anledning til å rette feil og mangler i sine data, og SSB har gjennomført kvalitetskontroller og revisjon av datamaterialet.

Rapporteringen til KOSTRA har pågått som en prøveordning i perioden 1996 – 2000 og er først obligatorisk for alle kommuner i 2001. Rapporteringen er således på et begynnerstadium. Vårt arbeide har avdekket ulik praksis, ulike fortolkninger og en del feil som indikerer at anvendbarheten av basen for vårt formål blir svekket. I gjennomgangen av dataene har vi oppdaget flere ulogiske og urimelige registreringer spesielt i de større byene som har gjort oss usikre på dataenes kvalitet. Noe av bakgrunnen for dette skyldes sansynligvis at registreringen av data i prøveperioden har vært basert på ulik praksis og at komplekse systemer spesielt i de store byene og større kommuner har bidratt til feilføringer. Med feilføring mener vi at data er ført på andre utgiftsarter enn 270, 370 og 380. SSB har tilpasset dataene fra prøveperioden gjennom en konverteringskontoplan slik at 1999 og 2000 nå skal passe inn i ny kontoplan for 2001. Dette innebærer tilpassing og flytting på tall og kan være en kilde til det vi registrerer som feilføringer. Vår gjennomgang gir grunnlag for antakelser om at dette trekker volumet ned. Vi har derfor sjekket dataene med et mindre utvalg kommuner og velger å konsent-

rere analysen om disse. I tillegg presenterer vi tall for nasjonen under ett eksklusive de tre storbyene, Oslo, Bergen og Trondheim. Selv om det altså er usikkerhet til disse tallene, er det verdifullt å sjekke våre 10 utvalgte kommuner i forhold til landet totalt. Årsaken til at vi utelukker storbyene fra den nasjonale referansen er at vi etter en rask gjennomgang og etter noen tilfeldige sjekker har mistanker om at registreringene ikke er tilfredstillende.

### **Grunddataene**

Regnskapsdata er rapportert inn for 107 kommuner i 1999, 207 kommuner i 2000 og 407 kommuner i 2001. I 2000 hadde 217 kommuner meldt interesse om å registrere data. 10 av disse fikk ikke dette til. For regnskapsåret 2001 ble registrering obligatorisk for alle 435 kommuner. 28 kommuner har ikke rapportert inn. SSB opplyser at de ikke har sanksjonsmuligheter, men purrer stadig i håp om at alle kommuner skal ha registrert data innen utgangen av 2002.

Kommunene er inndelt i grupper hvor kommuner innen samme gruppe er noen lunde sammenliknbare, basert på folketall, bundne kostnader og frie disponible inntekter. Med bundne kostnader menes kostnader knyttet til å innfri minstestandarder og lovpålagte oppgaver som er fastsatt av Stortinget. Frie disponible inntekter er definert ved differansen mellom inntektsgrunnlaget og de beregnede bundne kostnadene for hver kommune.<sup>1</sup> Kommunegruppeinndelingen baserer seg på KOSTRA-publiseringsen for 1999 og 2000 hvor kommunene var delt inn i 11 grupper. For 2001 er kommunegrupperingen utvidet til flere grupper. I denne gjennomgangen er imidlertid 2001 gruppert etter samme lest som foregående år.

Etter drøftinger med SSB har vi valgt å utelate 1999 fra en videre drøfting og analyse. Bakgrunnen for dette er at få kommuner er med og at tilpasningen til ny

---

<sup>1</sup> SSB Rapport 98/8 Audun Langørgen og Rolf Aaberge, Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser

kontoplan for 2001 skaper større usikkerhet om tallene enn for 2000 og 2001. .. Tallene blir da lite nyttige til det formålet vi har fått.

### **Metode**

Data er gjort tilgjengelig fra SSB i tre Excel-filer, en for hvert år – 1999, 2000 og 2001. For hvert år er Excel-filen delt inn i 11 ark ett for hver kommunegruppe. Hvert ark gir brutto drifts- og brutto investeringsutgifter samt spesifiserte drifts- og investeringsutgifter for hver av artene 270, 370 og 380. Drifts- og investeringsutgifter for hver art er fortløpende registrert for hver av de 8 utgiftsområdene.

For å kunne beregne relevante forholdstall mellom driftsutgifter til eksterne tjenestekjøp og hva kommunen bruker totalt på et utgiftsområde har vi innhentet brutto drifts- og brutto investeringsutgifter for hver av de 8 utgiftsområdene direkte fra KOSTRA-databasen. Det har vært et tidkrevende men nødvendig arbeid å innarbeide disse dataene i vår regnemodell. Diskusjonene vi har hatt med SSB om dette har vært til nytte og har også bidratt til å forbedre brukervennligheten i KOSTRA.

### **Kvalitetssjekk av dataene**

Vi har som nevnt sjekket dataene i et mindre utvalg kommuner. Valg av kommuner er delvis basert på bakgrunn av en viss størrelse på konsulentbruken (driftsutgift til konsulenttjenester i 2001 større eller lik 25 millioner kroner) og geografisk beliggenhet. 6 kommuner ble valgt ut på bakgrunn av størrelsesorden på driftsutgiftene til eksterne tjenestekjøp. Med disse som utgangspunkt ble geografi og kommuner innen samme region tillagt vekt i valget av de siste 4. Dette er gjort i forståelse med oppdragsgiver. Kommunene er Ski, Frogn, Enebakk, Hamar, Lillehammer, Gjøvik, Stavanger, Bodø, Hammerfest og Alta. Flere av disse kommunene er forsøkskommuner som bl.a. innebærer at det prøves ut nye reformer fra staten, f.eks 6-års reform, barnehagereform, fastlegeordning m.m.

Tilskudd i forbindelse med statsreformene gis som rammetilskudd som slår ut i kommuneregnskapet. Det er foretatt telefonintervju med administrativ ledelse samt med hovedtillitsvalgte i de ti utvalgte kommunene. Bakgrunnsdata og tema som ble drøftet under telefonintervjuene ble sendt til hver kommune i forkant. Administrativ ledelse/rådmann og tillitsvalgte har derfor hatt godt grunnlag for forberedelser. Alle informanter har bidratt konstruktivt for å få en god kvalitets-sikring av tallene samt at de har gitt oss verdifull informasjon om hva som ligger bak de ulike postene. Gjennom intervjuene har vi fått avklart enkelte ”feilføring-er” og fått forklaringer på eksterne tjenestekjøpet innenfor de ulike sektorene.

### **3 Problemstillinger og analysemåte**

Det kvantitative datamaterialet skal brukes til å studere omfang og utvikling av bruk av eksterne tjenester i norske kommuner. LO- kommune ønsker å få mer kunnskap om dette fenomenet med hensyn til:

- sammensetningen av det eksterne tjenestekjøpet – hvilke sektorer kjøper mye/lite og hvilke type tjenester kjøpes eksternt
- spredningen mellom kommunene når det gjelder ”innkjøpsadferd”
- hvilke mekanismer som frembringer ulik innkjøpsadferd
- historiske faktorer som kan forklare ulike kommunal praksis
- i hvilken grad kommunene gjør seg avhengig av konsulenter

Bakgrunnen er å se på hva som skjer i kommunesektoren (eksterne tjenestekjøp) f.eks om dette fortrenger kommunalt utførte tjenester og om eksterne tjenestekjøp svekker kommunenes evne til å forsyne befolkningen med relevante tjenester.

Eksterne tjenestekjøp må analyseres i relasjon til omfanget av kommunenes virksomhet.

Vi har analysert bruken av eksterne tjenestekjøp i forhold til brutto driftsutgifter og brutto investeringsutgifter for hver kommunal tjenestefunksjon og samlet men også i forhold til lønnsutgifter og folketall. I rapporteringen bruker vi brutto driftsutgifter og folketall som referansetall. Selv om de gir uttrykk for gjennomgående det samme, gir folketall også en intuitiv ide om volumet.

Begrepene for hvordan eksterne tjenestekjøp defineres i KOSTRA har en overordnet inndeling i art 270, art 370 og art 380. Vi går ikke videre inn på rapporteringen for hver av disse artene annet enn en grovinndeling av hva som skal registreres under hver art.

Art 270 er rene konsulenttjenester som tradisjonelt ikke regnes som aktiviteter kommunen selv skal drive med. Det dreier seg her vanligvis om juridisk bistand, psykolog bistand, forskjellige kontrollopgaver, konsulenter på byggeledelse og prosjektledelse m.v.

Art 370 betegnes som kommunale tjenester som utføres av andre (private). Betaling til private for produksjon av tjenester som er et kommunalt ansvar: F.eks:

- Kommunale driftstilskudd til private barnehager (driftstilskudd utover ren formidling av statstilskudd) som baserer seg på en avtale om produksjon av et bestemt antall barnehageplasser.
- Kommunale driftstilskudd til private eldresentre, fritidsklubber og lignende
- Utgifter til private transportfirma som forestår innsamling av husholdningsavfall
- Kommunal finansiering av boliger/institusjoner f.eks innen pleie- og omsorgstjenestene eller rusmisbrukeromsorgen. Disse er drevet av private organisasjoner som har driftsavtale med kommunen
- Driftsavtaler og driftstilskudd til leger, fysioterapeuter
- Kjøp av vikartjenester f.eks fra diverse vikarbyråer
- Snømåking og lignende

Dette er oppgaver som tradisjonelt drives av private (for eksempel legetjenesten) men også oppgaver som mange ser på som ordinære kommunale oppgaver og som i flere kommuner blir utført av private aktører. Det er verdt å merke seg at private aktører både kan være kommersielle bedrifter og ideelle institusjoner/organsisasjoner. Det er altså innenfor denne posten en kan finne tallmessig dokumentasjon av overføring av oppgaver fra offentlig til privat drift. Men en ser også at denne posten ikke gir oss entydig belegg

for om det er klassisk privatisering eller nye eller reorganiserte offentlige tjenester som utføres av private. I de fleste tilfelle vil 370 inneholde tjenestekjøp eller tilskudd som i prinsippet kunne vært utført av kommunalt ansatte.

Tilskudd til fastlegeordningen er et eksempel på et unntak.

Art 380 er kjøp av tjenester fra egne særbedrifter

- brannvern
- tjenester fra vannverk
- kino
- vaskeritjenester
- svømmehall
- næringsmiddeltilsyn

Tall for art 380 har et beskjedent omfang og vil drøftes i eget avsnitt der vi kort skisserer utviklingen i drifts og investeringsutgifter i forhold til bruttoutgiftene for hver tjenestefunksjon .

## **4 Konsulentbruk knyttet til drift totalt**

Hele 90 prosent av kommunene har konsulentutgifter på under 5,9 prosent av brutto driftsutgift (sum alle utgiftsområder) Sagt på en annen måte; i det store flertallet av kommunene går mindre enn hver 17. krone til eksterne tjenester.

I gjennomsnitt bruker kommunene 1256 kr pr innbygger til eksterne tjenester. Utviklingen fra 2000 til 2001 viser en økning fra 1213 kr til 1256 kr. I forhold til kommunenes driftsutgifter er økningen fra 2,9% til 3%.

Selv om tallene altså er moderate, er det altså betydlige verdier vi snakker om og sannsynligvis en økende tendens.

Sammensetningen mellom de ulike postene; rene konsulenttenester som tradisjonelt ikke regnes som kommunale aktiviteter (270) og vanlige kommunale tjenester som utføres av andre (370) er som følger:

Tabell 1 Driftsutgifter til kjøp av eksterne tjenester – (1000 kr)

	2000	2001
270 Klassiske konsulenttenester	363846	477447
370 kommunale tjenester utført av private	2308909	2290294
sum i 1000 kroner	2672755	2767741

Kilde: Kostra, Fafo

Som vi ser er det 370 som dominerer. Dette er aktivitet som utføres av private men som er et kommunalt ansvar. En vesentlig del av dette er kommunale tilskudd til virksomhet som drives på oppdrag for kommunen. Undersøkelsen i kommunene peker det særlig på tilskudd til private barnehager, tilskudd til fastlegeordningen og fysioterapeuter. Dette er altså tjenester som kunne vært utført i kommunal regi. Tabellen viser først og fremst nivåforskjellene for kjøp av klassiske konsulenttenester (270) og kommunale tjenester som utføres av private (370). Tallene er basert på beregninger fra de samme kommunene (i 2000 og 2001) og gir et godt grunnlag for å si noe om utviklingen fra 2000 til 2001. Samlet ser vi det er en økning i utgifter til eksterne tjenester fra 2000 til 2001. Vår undersøkelse gir ikke grunnlag for sikre konklusjoner vedrørende karakteren av de oppgavene som overlates privat regi, men samtalen med kommunene gir grunnlag for å stille spørsmål om det ikke er nye aktiviteter eller ny organisering av gammel aktivitet som overføres privat regi. Det er nærliggende å peke på barneomsorg, rusmiddelomsorg, flyktningeomsorg som slike aktiviteter. Dersom dette er riktig, er dette en utfordring for fagbevegelsen i offentlig sektor.

## 5 Tendensen i utvalgte kommuner

### Nivå tall for konsulentbruk innen kommunens 8 utgiftsområder

Tabell 3: Sum alle utgiftsområder nominelle tall i 1000 kr

Driftsutgifter til konsulent tjenester

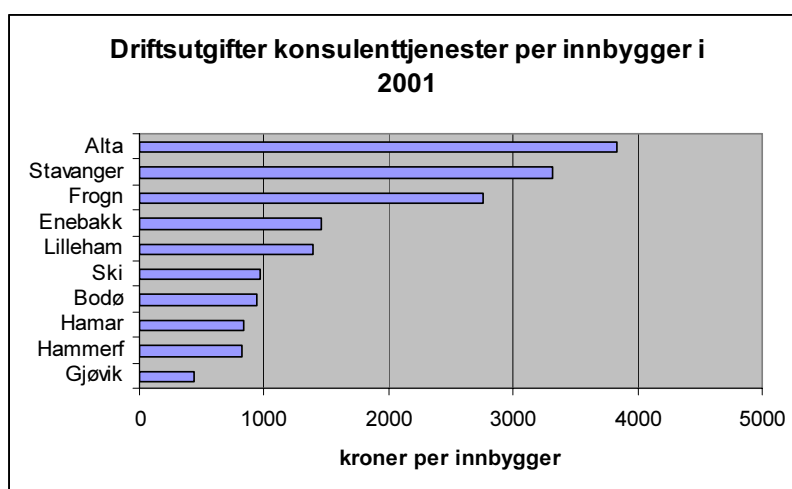
	<b>2000</b>	<b>2001</b>	endring
Ski	19417	25067	+
Frogn	37791	35718	-
Enebakk	8396	13056	+
Hamar	10116	22405	+
Lillehammer	23828	34493	+
Gjøvik	10976	11806	+
Stavanger	330861	364052	+
Bodø	38695	39336	+
Hammerfest	3874	7388	+
Alta	60392	65846	+

Kilde: KOSTRA, Fafo

Tabellen viser tendensen i utviklingen for driftsutgifter til konsulentbruk fra 2000 til 2001. Kort oppsummert viser tendensen en oppgang nominelt sett for 9 av våre utvalgte kommuner. Bare én kommune viser en nedgang nominelt. Samlet øker kommunene konsulentkostnadene med 75 mill kr fra 2000 til 2001. Stavanger står for over halvparten av konsulentbruken og halvparten av økningen. Kommuner som øker sine driftsutgifter for eksterne tjenestekjøp kraftig, begrunner dette med diverse pålagte tilskuddsordninger til private, f.eks tilskudd til fastlegeordningen og til private barnehager. Innføringen av fastlegeordningen er hovedgrunnen til den kraftige økningen for Hamar kommune fra 2000 til 2001. På grunn av forsøkskommuneordningen kan kommuner ha forskjellig år dette blir gjort gjeldende for de forskjellige reformene. Ved å se nærmere på utviklingen i forhold til brutto driftsutgifter (aktivitetsnivået) får vi en bedre indikasjon på tendensen i bruken av eksterne tjenestekjøp.

Driftsutgifter til eksterne tjenestekjøp per innbygger og driftsutgifter til eksterne tjenestekjøp i forhold til lønnsmasse kan gi en indikator på den kommunale prioriteringen i forhold til de forskjellige utgiftsområdene.

Figur 1

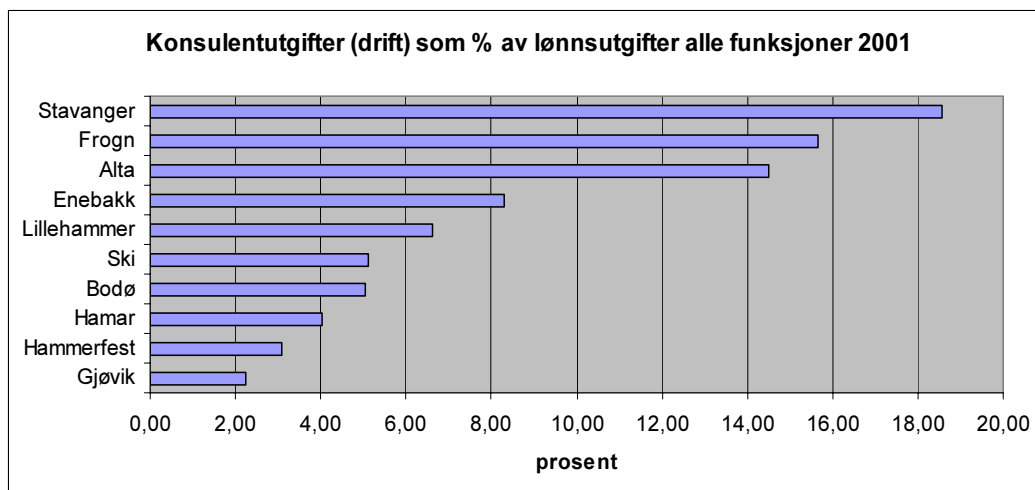


Kilde: KOSTRA, Fafo

Figuren viser at Alta bruker flest konsulentkroner pr innbygger når det gjelder drift. Sammen med Stavanger og Frogn skiller de tre kommunene seg ut. Alta bruker 8 ganger så mye pr innbygger som Gjøvik. Slike forskjeller skyldes politiske valg som er foretatt i kommunene opp gjennom tiden. Noen kommuner har valgt å i større grad basere tjenesteproduksjonen på innkjøp enn på egenproduksjon.

Ser vi konsulentbruken i relasjon til kommunenes lønnsutgifter blir bildet noenlunde det samme.

Figur 2



Kilde:KOSTRA,Fafo

Sammenhengen mellom driftsutgifter til eksterne tjenestekjøp per innbygger og driftsutgifter til eksterne tjenestekjøp som andel av lønnsmasse i de 8 utgiftsområdene er tydelig. Stavanger, Frogn og Alta kommer øverst i begge sammenhenger og hvor de andre kommunene i utvalget har samme rekkefølge i de to indikatorene. Vi gjør oppmerksom på at det kan være en viss samvariasjon mellom lønnsmasse og innbyggere. Det er stor variasjon mellom kommunene i begge sammenhenger. Dette kan gi en viss pekepinn på kommunenes prioriteringer i bruk av eksterne tjenestekjøp.

Det er ikke en klar tendens at høyre-kommuner bruker mest og Arbeiderpartikommuner minst på eksterne tjenestekjøp. Vi registrerer at de tre høyrekommunene i utvalget kommer høyt på listen blant de ti kommunene på de fleste av utgiftsområdene.

#### **Konsulentbruk i forhold til kommunal drift**

Den relative utviklingen fra 2000 til 2001 for alle utgiftsområder/funksjonene er satt opp i tabell 4 nedenfor. Driftsutgiftene til eksterne tjenestekjøp er basert på summen av driftsutgifter for art 270 og art 370. Art 380 som er kjøp av konsulenttenester fra egne sårbedrifter eller internt mellom kommuner har et svært lite omfang og blir kort drøftet

i eget avsnitt. Rekkefølgen på kommunene i tabellene nedenfor vil variere avhengig av størrelse på konsulentbruk i forhold til kommunal drift – kommunene rangeres fra lavest til høyest.

Tabell 4 Driftsutgifter til eksterne tjenestekjøp som andel av brutto driftsutgifter for alle funksjoner

	2000	2001	
<b>Gjøvik</b>	1,4	1,4	0
<b>Hammerfest</b>	1,2	2,0	+
<b>Hamar</b>	1,3	2,6	+
<b>Bodø</b>	3,5	3,1	-
<b>Ski</b>	2,9	3,2	+
<b>Lillehammer</b>	3,3	4,3	+
<b>Enebakk</b>	3,7	5,3	+
<b>Frogn</b>	10,3	8,8	-
<b>Stavanger</b>	10,1	9,8	-
<b>Alta</b>	10,5	10,2	-
<b>nasjonal referanse</b>	2,9	3,0	+

kilde: KOSTRA, Fafo

I forhold til brutto driftsutgifter viser KOSTRA-dataene en relativ økning i bruk av konsulenter i 5 av de 10 utvalgte kommunene. For alle de 10 kommunene registrerer vi en svak relativ økning. Bruttoutgiftene innen hver funksjon har også økt fra 2000 til 2001. Dette betyr at utgiftene til konsulenter har økt noe sterkere.

Ser vi nærmere på hva som ligger bak utviklingen under hvert utgiftsområde er det forholdsvis stor variasjon mellom kommunene. I det følgende går vi gjennom hvert enkelt utgiftsområde med tabell. Vi drøfter kort utviklingen, nivåforskjellene mellom kommunene og forsøker å gi detaljopplysninger (der vi har dem) som kan forklare spesielle høye tall.

#### **Sentraladministrasjonen**

Tabell 5 Driftsutgifter til eksterne tjenestekjøp som andel av brutto driftsutgifter innen Sentraladministrasjonen

	2000	2001	
<b>Gjøvik</b>	1,1	1,4	+
<b>Hamar</b>	1,5	1,5	0
<b>Enebakk</b>	3,4	1,6	-
<b>Alta</b>	1,0	1,6	+
<b>Lillehammer</b>	3,6	2,4	-
<b>Hammerfest</b>	1,8	2,5	+
<b>Frogn</b>	3,8	2,7	-
<b>Bodø</b>	5,0	3,1	-
<b>Stavanger</b>	4,5	4,7	+
<b>Ski</b>	2,9	5,6	+
<b>nasjonal referanse</b>	2,5	2,5	0

Kilde: Kostra, Fafo

Ski ligger høyest med 5,6 % i 2001 og har hatt en oppgang fra 2,9% fra 2000. Dette har sammenheng med kjøp av konsulentbistand til omstillingsprosessen i kommunen og IKT. Gjøvik ligger lavest. Det generelle bildet for sentraladministrasjonen er at det kjøpes konsulenttenester i forbindelse med omorganisering og omstillingsprosesser samt i forbindelse med IKT-prosjekter. Fra 2000 til 2001 har halvparten av kommunene hatt moderat relativ økning og den andre halvdel en moderat nedgang. Mange av kommunene har vært gjennom omstillingsprosesser og andre er midt oppe i slike prosesser. Utgifter til konsulenter slår derfor ut avhengig av hvor i omstillingsprosessen kommunen er.

### Grunnskole og barnehage

Tabell 6 Driftsutgifter til eksterne tjenestekjøp som andel av brutto driftsutgifter innen Grunnskole og barnehage

	2000	2001	
<b>Gjøvik</b>	0,3	0,3	0
<b>Ski</b>	0,3	0,6	+
<b>Hammerfest</b>	0,9	0,9	0
<b>Bodø</b>	0,9	1,0	+
<b>Hamar</b>	1,5	1,1	-
<b>Enebakk</b>	2,4	2,6	+
<b>Frogn</b>	5,9	5,9	0
<b>Lillehammer</b>	0,9	5,9	+
<b>Stavanger</b>	7,2	6,9	-
<b>Alta</b>	9,1	9,2	+
<b>nasjonal referanse</b>	0,9	1,0	+

Kilde: Kostra, Fafo

En stor del av driftsutgiftene til eksterne tjenestekjøp dreier seg om driftstilskudd til (art 370) barnehager under dette utgiftsområdet. Lillehammer ble forsøkskommune i 2001 – det er tilskuddsordninger til private barnehager i 2001 som i hovedsak forklarer økningen på 5 prosentpoeng fra 2000 til 2001. Dette er i forbindelse med ny barnehage-reform hvor de private skal ytes kompensasjon i forhold til de kommunale barnehage-plassene på søskenmoderasjon. Alta har vært med i forsøkskommunesammenheng både i 2000 og i 2001. Med om lag halvparten av barnhagetilbudet privat får dette store ut-slag. Gjøvik kommer lavest ut for dette utgiftsområdet. Tallene er forholdsvis jevne for 2000 og 2001 med unntak av Lillehammer.eksterne tjenestekjøp.

#### **Kommunalhelsetjeneste, pleie og omsorg**

Tabell 7 Driftsutgifter til eksterne tjenestekjøp som andel av brutto driftsutgifter innen Kommunalhelsetjeneste, pleie og omsorg

	<b>2000</b>	<b>2001</b>	
<b>Gjøvik</b>	0,2	0,3	+
<b>Hammerfest</b>	0,7	2,8	+
<b>Hamar</b>	1,0	4,8	+
<b>Bodø</b>	4,8	5,0	+
<b>Lillehammer</b>	6,1	5,6	-
<b>Ski</b>	7,5	7,5	0
<b>Enebakk</b>	5,0	10,0	+
<b>Frogn</b>	13,6	14,6	+
<b>Alta</b>	20,1	18,8	-
<b>Stavanger</b>	23,1	22,3	-
<b>nasjonal referanse</b>	3,2	3,3	+

Kilde: Kostra, Fafo

Innenfor dette kapitlet finner vi store forskjeller. For Enebakk dreier det seg om innleie av sykepleierpersonale i forbindelse med akutte behov (art 370). I Frogn kom-mune dreier det seg om kjøp av sykehjems plasser for 5,2 mill kr i 2001, driftstilskudd til lege og fysioterapeut. Alta har to private sykehjem hvor kommunen kjøper et fast antall plasser hvert år (art 370) Disse har eksistert i mange år og er ingen ny trend i kommu-nen. Utover det har Alta kjøpt diverse utredninger innen IKT og telemedisin (art 270).

Gjøvik er også her lavest. For de øvrige kommunene dreier det seg i stor grad om tilskuddsordninger i forbindelse med fastlegeordning og fysioterapi.

### Sosialhjelp og barnevern

Tabell 8 Driftsutgifter til eksterne tjenestekjøp som andel av brutto driftsutgifter innen Sosialhjelp og barnevern

	2000	2001	
<b>Hamar</b>	0,2	0,5	+
<b>Gjøvik</b>	1,1	0,7	-
<b>Hammerfest</b>	1,2	1,3	+
<b>Alta</b>	2,1	1,3	-
<b>Bodø</b>	3,1	2,9	-
<b>Lillehammer</b>	4,3	3,1	-
<b>Ski</b>	7,2	5,7	-
<b>Stavanger</b>	9,1	7,8	-
<b>Enebakk</b>	5,3	9,0	+
<b>Frogn</b>	12,7	20,3	+
<b>nasjonal referanse</b>	3,8	4,9	+

Kilde: Kostra, Fafo

Dette avsnittet dreier seg her i hovedsak om kjøp av konsulenttenester i form av juridisk bistand (270) og barnevernstjenester (370). For Frogn kommune dreier det seg også om et større rusmissbrukprosjekt.

### Kultur og kirke

Tabell 9 Driftsutgifter til eksterne tjenestekjøp som andel av brutto driftsutgifter innen Kultur og kirke

	2000	2001	
<b>Gjøvik</b>	0,1	0,2	+
<b>Enebakk</b>	0,3	0,3	0
<b>Lillehammer</b>	0,4	0,4	0
<b>Bodø</b>	2,7	0,4	-
<b>Stavanger</b>	1,0	0,5	-
<b>Hammerfest</b>	1,9	1,7	-
<b>Ski</b>	2,0	1,7	-
<b>Hamar</b>	3,5	3,0	-
<b>Alta</b>	8,1	4,5	-
<b>Frogn</b>	26,6	23,1	-
<b>nasjonal referanse</b>	2,8	2,2	-

Kilde: KOSTRA og Fafo

For Frogn dreier det seg her om tilskudd til kirkelig fellestråd. Dette utgjør i hovedsak hele utgiften. Det dreier seg om lønsmiddler og andre ordinære driftsmidler til kirken.

#### **Samferdsel, næringsutvikling m.m**

Tabell 10 Driftsutgifter til eksterne tjenestekjøp som andel av brutto driftsutgifter innen Samferdsel og næringsutvikling

	<b>2000</b>	<b>2001</b>	
<b>Gjøvik</b>	0,6	0,4	-
<b>Ski</b>	1,9	1,6	-
<b>Bodø</b>	3,5	1,8	-
<b>Lillehammer</b>	2,1	1,9	-
<b>Stavanger</b>	1,9	2,0	+
<b>Alta</b>	1,4	3,0	+
<b>Enebakk</b>	2,8	3,6	+
<b>Hamar</b>	1,4	5,2	+
<b>Hammerfest</b>	4,3	6,7	+
<b>Frogn</b>	10,4	10,3	-
<b>nasjonal referanse</b>	5,2	5,9	+

Kilde: KOSTRA og Fafo

Hammerfest skiller seg noe ut i forhold til de andre kostnadsavsnittene. Det er konsulent tjenester knyttet til Snøhvitutbyggingen som slår ut.

#### **Bolig, brann og ulykkesvern**

Tabell 11 Driftsutgifter til eksterne tjenestekjøp som andel av brutto driftsutgifter innen Bolig, brann og ulykkesvern

Kilde: KOSTRA og Fafo	<b>2000</b>	<b>2001</b>	
<b>Hammerfest</b>	0,0	0,0	0
<b>Alta</b>	0,2	0,1	-
<b>Lillehammer</b>	12,9	0,1	-
<b>Stavanger</b>	0,3	0,2	-
<b>Gjøvik</b>	0,0	0,3	+
<b>Ski</b>	0,1	0,5	+
<b>Hamar</b>	0,2	1,0	+
<b>Frogn</b>	38,9	3,8	-
<b>Enebakk</b>	5,7	6,2	+
<b>Bodø</b>	18,0	14,3	-
<b>nasjonal referanse</b>	1,6	1,8	+

En boligstiftelse med 600 omsorgsboliger og eldreboliger slår kraftig ut på (370) for Bodø. I 2000 førte Frogn kommune overføringer til interkommunalt brannvesen SFB på art 370. I 2001 ble dette i henhold til forskrift ført på art 350 som er betaling til andre kommuner eller interkommunale tiltak.

### Vann, avløp og renovasjon

Tabell 12 Driftsutgifter til eksterne tjenestekjøp som andel av brutto driftsutgifter innen Vann, avløp og renovasjon

	2000	2001	
<b>Hammerfest</b>	0,0	0,0	0
<b>Hamar</b>	0,8	0,3	-
<b>Stavanger</b>	0,8	0,6	-
<b>Ski</b>	1,1	0,6	-
<b>Lillehammer</b>	1,7	1,2	-
<b>Bodø</b>	1,8	1,4	-
<b>Frogn</b>	4,1	2,7	-
<b>Alta</b>	2,0	3,0	+
<b>Enebakk</b>	8,1	5,9	-
<b>Gjøvik</b>	14,7	12,7	-
<b>nasjonal referanse</b>	12,4	11,6	-

Kilde: KOSTRA og Fafo

Gjøvik kommune skiller seg ut innen vann, avløp og renovasjon og ligger høyest. Det kommer av at Gjøvik kommune allerede på 1930-tallet privatiserte vann og avløpstjenestene. Generelt har vi sett at Gjøvik ligger svært lavt på eksterne tjenestekjøp, men her finner vi altså et eksempel på at en historisk tilpasning slår ut i tabellene.

### Kort om art 380, kjøp av konsulent tjenester fra egne sårbedrifter

Kjøp av konsulent tjenester fra egne sårbedrifter og interkommunal aktivitet har et lavt omfang. Tabell 13 under viser utgifter til slike formål som andel av totale driftsutgifter for de forskjellige utgiftsområdene. Blant de ti kommunene vi har sett på er det bare noen få som kan vise til noe særlig utgifter på kjøp av konsulent tjenester fra sårbedrifter og interkommunalt samarbeid. Disse har vi gjennom telefonintervjuene fått dokumen-

tert er involvert i prosesser for interkommunalt samarbeid.. Et moment som har kommet opp i forbindelse med intervjuene er at kjøp av konsulenttenester fra egne særbedrifter har fritak fra merverdiavgift. Dette er interessant med tanke på hvor kommunene i framtiden vil kanalisere sine konsulentkjøp. Vi har ikke hatt tilgang på data som indikerer i hvilken grad de kommunale særbedriftene kjøper konsulentbistand fra private.

Tabell 13 Sum alle utgiftsområder (380)

Driftsutgifter konsulenttenester som andel av totale driftsutgifter.		
	<b>2000</b>	<b>2001</b>
Ski	0,00	0,00
Frogn	0,56	0,52
Enebakk	0,03	0,00
Hamar	0,00	0,00
Lillehammer	0,06	0,08
Gjøvik	0,00	0,00
Stavanger	0,00	0,82
Bodø	0,00	0,00
Hammerfest	0,00	0,00
Alta	0,00	0,00

Kilde: KOSTRA, Fafo

### Litt om investeringstallene

Investeringsaktivitet er i natur mer varierende av omfang enn løpende drift. Konsulentutgifter knyttet til investeringer er avhengig av investeringsaktiviteten. Særlig er det avgjørende hva som skjer i forhold til større byggeprosjekter hvor forholdsvis mye ekstern hjelp hentes inn til utredninger og byggeledelse (270). Dette kan dreie seg om skolebygg, byggeprosjekter innen helse- og omsorg osv. Investeringstallene vil derfor svinge mye fra år til år. Det er derfor påkrevd å ha lengre tidsrekker når en analyserer investeringstallene på kommune nivå. Vi presenterer derfor investeringstallene kun på et sammenslått nivå for 2000 og 2001. Tabellen viser at 7 av 10 kommuner har en vekst i investeringsrelatert konsulentbruk

Tabell 2 Investeringsutgifter relatert til eksterne tjenestekjøp i prosent av totale investeringsutgifter (sum alle utgiftsområder)

	<b>2000</b>	<b>2001</b>
Enebakk	2,0	2,1
Gjøvik	1,9	3,0
Hammerfest	8,5	3,1
Bodø	2,8	3,7
Hamar	5,0	5,3
Stavanger	8,5	6,4
Alta	7,2	8,1
Ski	6,5	11,2
Lillehammer	11,2	12,7
Frogn	21,8	21,0

Kilde: KOSTRA, Fafo

## 6 Drøfting av resultater og samtalene med utvalgskommunene

### Tendenser i konsulentbruken

Det er ingen drastisk utvikling i bruken av eksterne tjenestekjøp i kommunesektoren. Det er en svak økning fra 2000 til 2001 for de 10 kommunene vi har sett på. Forskjellige tilskuddsordninger til private (art 370) f.eks private barnehager, leger, fysioterapeuter osv. utgjør en betydelig del av kommunenes utgifter til konsulenter. For art 270 er det konsulentutgifter til bistand under omorganisering, IKT, byggeledelse og juridisk bistand, som dominerer. Bruken av de klassiske konsulenttjenestene (270) er forholdsvis stabil. Økt bevissthet hos brukerne av kommunenes tjenester har imidlertid gjort behovet for å hente inn spesialkompetanse på juridisk bistand mer aktuelt. Flere av kommunene påpeker at presset på kommunen for å gjøre saker på en korrekt måte og med høy grad av kvalitet er økende. Det gjelder ikke bare juridisk bistand i barnevernssaker (vanlig), men også juridisk bistand knyttet til saker inne helse, pleie og omsorg og rene næringsmessige forhold. Det er enighet blant kommunene at dette dreier seg om spisskompetanse og at det i få sammenhenger strekker til med egne kommunalt ansatte jurister.

Vi registrerte en stor spredning mellom kommunene i total-tallene. Spredningen gjenfinnes på de ulike utgiftsavsnittene. Gjennomgående er det samme kommunene som ligger på topp og bunn i tabellene. Dette tyder på at det ikke er tilfeldige tilpasninger men valgte tilpasninger som bestemmer om en kommune baserer seg på mye eller lite eksterne tjenestekjøp. *Vi ser videre at det neppe er kjennetegn ved kommunenes situasjon (størrelse, beliggenhet, næringsstruktur) som gjør at kommunenes innkjøp av eksterne tjenester er så forskjellig. Bakgrunnen for at Alta bruker over 4 ganger så mange kroner pr innbygger som Bodø må finnes i de valg Alta har gjort ved å la en større del av tjenesteproduksjonen skje i privat regi.*

Ytterpunktene blant våre 10 kommuner er Gjøvik og Alta. Gjøvik benytter lite konsulenter og har nærmest policy på det. Samtidig er det nærmest et folkekrav i Alta kommune at det brukes konsulenter. Ikke minst for å støtte det lokale næringslivet. Alta og Gjøvik har imidlertid et likhetstrekk hvor kommunal virksomhet har vært på private hender lenge. Dette dreier seg om private sykehjem i Alta og privat vann, avløp og renovasjonstjeneste i Gjøvik. Gjøvik har hatt dette siden 1930-årene.

I denne detaljerte analysen har vi slått sammen tradisjonell konsulent tjenester (270) med kommunale tjenester utført av private (370). Stort sett er det den siste posten som dominerer og det er også her den politiske striden utspiller seg. Informantene i kommunene har i stor grad uttalt seg om klassiske konsulent tjenester – hovedsakelig innenfor 270 og i grenselandet mot 370.

#### **Kommunenes vurdering av konsulentbruken**

Et av formålene med telefonintervjuene var å finne ut hvorfor kommunen bruker konsulenter, deres erfaringer ved konsulentbruk, hvordan beslutninger om å ta i bruk konsulenter foretas og hvordan konsulentbruken påvirker beslutningsprosessen.

#### Synet på konsulentbruk:

De fleste sier at kommunen har dyktige medarbeidere og ressurser til å kunne utføre mange av de oppdragene som konsulenter utfører, men at variasjon i behov og kompetanse gjør det nødvendig å supplere med innkjøpte tjenester. Kommunene er opptatt av balansen mellom bruken av egne ressurser og bruken av konsulenter. Flere er kritiske til omfanget av konsulentbruken. Eierforholdet og den lokale kompetansen i kommunen er komponenter som vektlegges, spesielt i de større kommunene. ”Hva ønsker vi å oppnå med konsulenthjelpen?” – ”Hva kan egne ressurser og kompetanse gjøre like bra eller bedre?” Det er viktig å dra nytte av egen kompetanse, ikke minst for å opprettholde faglig integritet og følelsen av å være verdsatt. I forbindelse med omorganisering har noen kommuner etablert egne driftsenheter (driftsorganisasjoner) med spesialkompetanse innen gitte områder.

Hvorfor eksterne tjenestekjøp?

Kommunene fremhever seks forhold:

1. ”andre øyne”

Argumenter som brukes er at det er nyttig å se ting utenfra og med andre øyne, samtidig brukes argumentet at det alltid er nyttig at man gjennom konsulenter får erfaring med hvordan oppgaver er løst i andre kommuner og i andre sammenhenger.

2. ”benchmarking”(måles i forhold til andre)

Den kommunale driftsenheten skal måles i hvilken grad den er konkurransedyktig i forhold til private.

3. ”politikerne har større tiltro til eksterne”

Det hevdes i flere tilfeller at politikerne har større tiltro til konsulentenes spisskompetanse enn til kommunens egne ressurser – da får et bedre beslutningsgrunnlag innen knappe tidsfrister!” Det er også eksempler på tilfeller hvor administrasjon og politikere står opp mot hverandre og en eller begge parter ønsker konsulenter til å understøtte eget syn.

4. ”kapasitet”

Flere kommuner peker på behovet for fleksibilitet i forhold til varierende aktivitetsnivå i kommunen. Kapasitetsmangel er en utfordring for alle kommunene, selv de med betydelig egenkompetanse innen mange fagfelt.

5. ”kompetanse og lønn”

Kommunen ligger lønnsmessig dårlig an i konkurransen om spesialarbeidskraften. ”Vi taper i kampen mot det private når vi søker etter spesialkompetanse”

Erfaringene med bruk av konsulenter:

De fleste er rimelig godt fornøyd med den jobben konsulentene utfører. Innhenting av konsulentbistand skjer i mange sammenhenger gjennom anbefaling og etter gode erfaringer fra tidligere. Selv om det ikke klart uttrykkes missnøye med konsulenttjenestene, kommer det fram at ” dette kunne vi sakt på forhånd” eller ”dette kunne vi gjort like godt selv” når resultatet av konsulentarbeidet evalueres.

### Beslutningsprosessen:

Beslutningene om å kjøpe konsulentbistand varierer fra sak til sak. I mindre saker og i den daglige driften er det vanligvis administrasjonen ved enhetsledere og avdelingsledere som står fritt til å ta beslutningen om innleie av ekstern bistand. Større saker drøftes i ledergruppe/rådmanngruppe. De økonomiske rammene er satt av politikerne. Ved større byggeprosjekter opprettes det i flere av kommunene parts sammensatte styringsgrupper hvor både politikere, tillitsvalgte og administrasjonen deltar. Dette er også tilfelle i flere av kommunene i forbindelse med omstillingsprosesser. I Frogn kommune er det politisk vedtak på at konsulentutgifter ikke skal overstige 10 prosent av projektkostnadene. Kvalitetssikringen på konsulentbruken er i liten utstrekning tillagt egne rutiner, men følges opp gjennom prosjektstyringsgrupper. Store byggeprosjekter og annet som faller inn under EU's regelverk har en viss kvalitetssikring i forbindelse med anbudsprosesser.

### Utviklingen fremover:

En tillitsvalgt oppsummerte det slik: Det er tre grunner til at konsulentbruken vil øke:

- kommunenes økonomi
- arbeidsmarkedet
- lønsvilkår

Ingen av kommunene tror konsulentbruken vil gå ned, noen mener den blir stabil mens flertallet tror den vil øke. Dette begrunnes ut i fra stadige omstillinger, trange økonomiske rammer, økt behov for spisskompetanse, større bevissthet fra brukere av de kommunale tjenestene om hva de har rett på – krav til kvalitet/omfang m.m. og betydelig mer variert aktivitetsnivå gjennom året.

# Konsulenttenester og eksterne tenester i kommunesektoren

I dette notatet analyseres bruken av konsulenttenester og eksterne tenestekjøp i norske kommuner. Statistisk sentralbyrå har levert data gjennom Kostra-basen. Fafo har gjennomført en separat analyse av ti kommuner. Notatet danner grunnlaget for en presentasjon av temaet på Kommunalkonferansen 2002.



**Fafo**  
Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen  
N-0608 Oslo  
[www.fafo.no](http://www.fafo.no)

Fafo-notat 2002:19  
Bestillingsnummer 693  
ISSN 0804-5135