



Analyse av konkurranseforholdene i markedene for tiltak og tjenester til statlig og kommunalt barnevern

Rapport til Barne- og familiedepartementet

Om leverandøren

Oslo Economics utreder økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndighetene, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller et grunnlag for interesseorganisasjoner som ønsker å påvirke sine rammebetingelser. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Som underleverandør har Oslo Economics benyttet advokat Karin Fløistad (Ph.D.) i Simonsen Vogt Wiig, som spesialist på offentlige anskaffelser, konkurranserett og statsstøtte, samt på finansiering av tjenester av allmenn økonomisk betydning.

Konkurransen og offentlig kjøp

Oslo Economics tilbyr samfunnsøkonomisk utredning for departementer, direktorater, helseforetak og andre virksomheter.

Oslo Economics er et av de ledende konkurranseøkonomiske miljøene i Norden. Oslo Economics har doktorgradskompetanse knyttet til konkurranseøkonomiske problemstillinger og til empirisk analyse innen konkurranseøkonomi.

Oslo Economics har ekspertise på offentlig kjøp og konkurranseutsetting, og hvordan markedet påvirkes av kontraktstrategier og anskaffelsesprosesser.

Analyse av konkurranseforholdene i markedene for tiltak og tjenester til statlig og kommunalt barnevern/nummer 2019-43 © Oslo Economics, 17. desember 2019

Kontaktperson: Marit Svensgaard / Partner

msv@osloeconomics.no, Tel. +47 982 63 985

Foto/illustrasjon: Getty Images (iStockphoto.com)

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	4
1. Innledning	7
1.1 Bakgrunn	7
1.2 Mandat	8
2. Metode og data	10
2.1 Metodisk tilnærming	10
2.2 Data- og informasjonsgrunnlag	10
3. Markedsavgrensning	13
3.1 Metode for markedsavgrensning	13
3.2 Organisering og ansvarsområder i barnevernet	13
3.1 Overordnet om EØS-rettslige rammer for kjøp i barnevernet	15
3.2 Avgrensning av marked for institusjon	17
3.3 Avgrensning av markedet for fosterhjem	22
3.4 Avgrensning av markedene for tjenester og tiltak rettet mot kommunale barneverntjenester	24
4. Leverandøranalyse	26
4.1 Leverandørens organisering	26
4.2 Eierskap hos de fire store kommersielle aktørene	27
4.3 Tilbudte tiltak og tjenester	29
4.4 Underleverandørmarkeder	30
4.5 Inntekter og gevinster	31
4.6 Samlet vurdering leverandøranalyse	34
5. Kilder til svikt i markedet	35
5.1 Faren for begrenset konkurranse	36
5.2 Forhold på innkjøpssiden	42
5.3 Faren for informasjonsmangel	42
5.4 Samlet vurdering av markedssvikt	49
5.5 Sammenligning med andre markeder	51
6. Vurdering av behovet for tiltak	52
7. Referanser	55

Sammendrag og konklusjoner

Oslo Economics har analysert konkurranseforholdene i markedene for tiltak og tjenester til barnevernet på oppdrag for Barne- og familiedepartementet. Simonsen Vogt Wiig har bidratt med juridiske vurderinger. Våre hovedfunn er at:

- Konkurransen mellom leverandørene i de aller fleste markedene er virksom. Det er mange leverandører i markedet og etableringshindringene er lave. Kommunalt og statlig barnevern kjøper inn et spekter av differensierte tiltak og tjenester, og over hele landet. Ved noen kjøp har derfor barnevernet kun én leverandør å forholde seg til.
- Barnevernet har en utfordring ved kjøp av tjenester fordi det ikke har fullkommen informasjon om det enkelte barns behov eller om hvilken effekt det enkelte tiltak vil gi. Videre, i noen tilfeller, har private leverandører bedre informasjon om dette enn barnevernet. I de tilfellene kan leverandørene opptre opportunistisk, og prøve å øke tiltakene i tid og omfang.
- Statlig og kommunalt barnevern synes å ha høyere barnevernfaglig kompetanse enn innkjøpsfaglig kompetanse. Samtidig er flere av tjenestene og tiltakene som kjøpes inn komplekse, slik at det er stort behov for innkjøpsfaglig kompetanse. Dette gir en fare for å ikke få full måloppnåelse om et effektivt og godt barnevern ved bruk av private leverandører.
- Trass i dette vurderer vi at de aller fleste tilfellene av kjøp av tiltak og tjenester i barnevernet bidrar til økt effektivitet og bedre tilbud, og videre at private leverandørene utfyller det offentlige barnevernet med kompetanse, fleksibilitet og differensiert tilbud.

I denne rapporten har vi analysert tre hovedmarkeder:

- **Private institusjoner:** I 2018 utgjorde statens kjøp av institusjonsplasser ca. 2,1 mrd. kr. Det var totalt ca. 900 plasseringer i løpet av året. Konkurranseforholdene fremstår også som relativt ensartede over hele landet og vi vurderer markedet for institusjoner som ett nasjonalt marked.
- **Private fosterhjem:** Per 2018 er 11 666 barn plassert i fosterhjem. Av disse er 412 i private fosterhjem. Staten kjøpte fosterhjemstjenester for ca. 0,5 mrd. kr i 2018. Konkurranseforholdene fremstår som relativt ensartede over hele landet og vi vurderer markedet for fosterhjem som ett nasjonalt marked.
- **Tjenester og tiltak kjøpt inn av kommunale barneverntjenester:** For vårt formål har vi avgrenset tre ulike produktområder; barnevernfaglige tjenester og tiltak, psykologfaglige tjenester og juridiske tjenester. Konkurranseforholdene synes relativt ensartet i ulike landsdeler, der hovedforskjellene mellom kommunene skyldes sentrum-periferi og reisekostnader fra leveransestedet begrenser hvilke leverandører som er konkurransedyktige ved det enkelte kjøp.

Leverandøranalyse

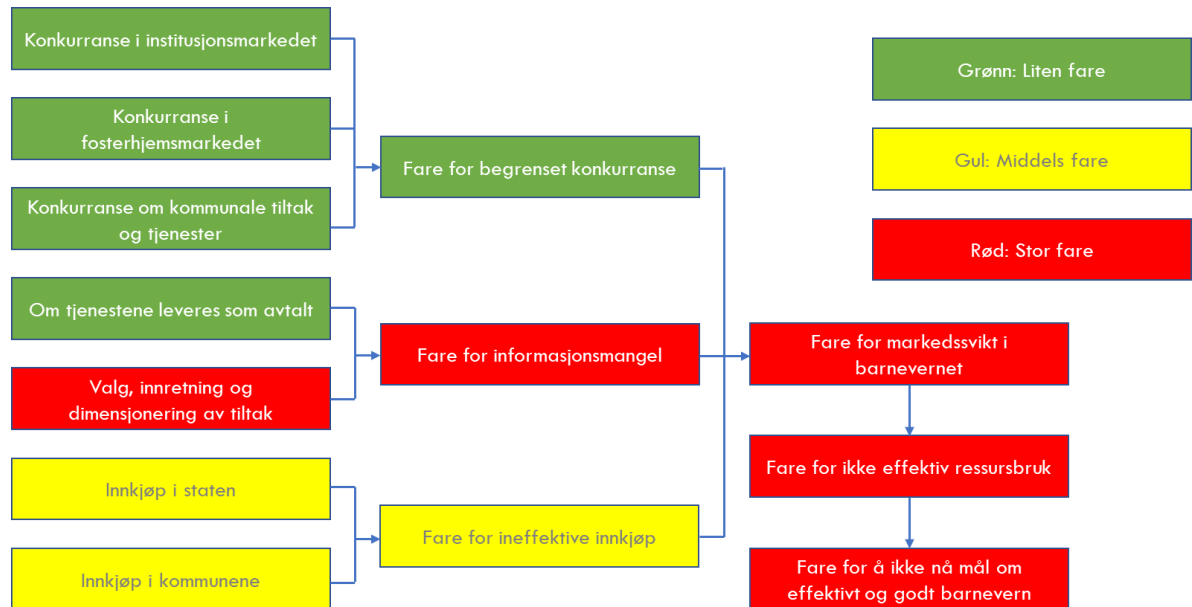
Vi har gjennomført en leverandøranalyse som viser at leverandørene karakteriseres ved en miks av ideelle og kommersielle aktører. Eierskapet varierer fra selveiende, ansatteide og enkeltmannsforetak til profesjonelle norske og utenlandske investorer og børsnoterte konserner. Mange av leverandørene, og alle de store, er inne i beslektet virksomhet særlig helse- og sosialtjenester. Det er et overordnet bilde av relativt moderate og til dels fallende driftsmarginer og totalrentabilitet i bransjen. Vi har ikke funnet store muligheter for leverandørene å hente gevinster fra barnevernet via andre kanaler enn vanlig regnskapsmessig overskudd.

Kilder til svikt i markedet

Markedene for tiltak og tjenester til statlig og kommunalt barnevern bør være velfungerende for at barnevernets kjøp skal være effektive. Konkurranse vil i mange tilfeller fremme effektiv ressursbruk gjennom lavere kostnader og bedre kvalitet.

Noen markeder kan imidlertid fungere dårlig, noe som gjør at prisen i markedene kan bli høyere og kvaliteten eller utvalget av tjenester kan bli dårligere enn det som er effektivt for samfunnet. Dette kalles markedssvikt. Figur 2 viser områder vi har analysert som mulige kilder til markedssvikt ved kjøp av tiltak og tjenester i barnevernet. Gule og røde felt indikerer områder med fare for markedssvikt.

Figur 2: Vår vurdering av kilder til markedssvikt ved kjøp av tiltak og tjenester til barnevernet



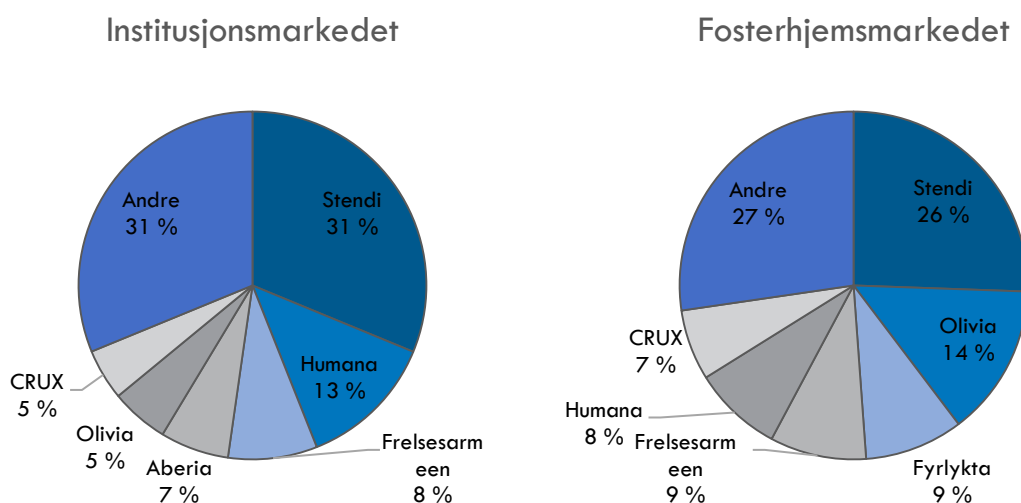
Kilde: Oslo Economics

Som det går frem av figuren er det vår vurdering at både informasjonsmangel og måten innkjøp skjer på i statlig og kommunalt barnevern gir fare for å ikke nå mål om effektivt og godt barnevern.

Konkurransen blant leverandørene er virksom

Det er liten fare for markedssvikt på grunn av konkurransesituasjonen i leverandørmarkedet. I institusjonsmarkedet har markedskonsentrasjonen økt noe de siste årene, men foreløpig er det lite sannsynlig at markedsstrukturen legger til rette for konkurransebegrensende atferd. I fosterhjemsmarkedet har markedskonsentrasjonen falt noe de siste årene og vi ser ingen tegn på konkurransebegrensende atferd.

Figur 3: Markedsandeler i institusjons- og fosterhjemsmarkedet i 2018



Kilde: Tall fra Bufdir, beregnet av Oslo Economics

I markedet for barnevernfaglige tjenester og tiltak ser vi få tegn på høye priser eller dårlig kvalitet pga. svekket konkurranse. Konsentrasjonen er høyere i periferien og lav i sentrum. Samtidig observerer vi at pris unntatt reisekostnad er relativt lik i hele landet, noe som peker mot at aktørene i periferien ikke klarer å bruke markedsmakt. Vi vurderer konkurranseforholdene i markedet for juridiske tjenester som nokså lik som i markedet for barnevernfaglige tjenester og tiltak. For psykologfaglige tjenester vurderer vi konkurransen som svakere som følge av et begrenset tilbud.

Fare for informasjonsmangel

Informasjonsmangelen har betydning for markedet fordi det er usikkert hvilket tiltak som er rett for det enkelte barn og hvordan dette tiltaket bør innrettes og dimensjoneres. Denne informasjonsmangelen skaper utfordring ved kjøp i markedet fordi leverandørene har incentiver til å påvirke barnevernet til å velge, innrette eller dimensjonere tiltak. Samtidig har også leverandørene og deres ansatte integritet, de ønsker barns beste og er som regel seriøse aktører. Det er derfor ikke gitt at alle leverandørene opptrer opportunistisk selv om de har muligheten til det.

Fare for ineffektive innkjøp

Statlig og kommunalt barnevern kjøper komplekse tiltak og tjenester. Felles for stat og kommune er at:

- Kompetansen på avtale- og anskaffelsesområdet varierer; den barnevernfaglige kompetansen er solid, men den juridiske og merkantile kompetansen er i mange tilfeller svakere.
- Bruken av styringsdata er varierende.
- Presset på barnevernet påvirker aktørene negativt, og kan lede til at aktørene ikke gjør sitt beste.

Spesielt for innkjøpet i statlig barnevern gjelder at:

- Det statlige innkjøpet er styrket de siste årene.
- Det er utfordringer ved å finne balanse mellom det som planlegges kjøpt inn og det som faktisk kjøpes inn, og å finne riktig fordeling av risiko. For leverandørene har dette resultert i at rammeavtalene har fått varierende/dårlig lønnsomhet, samtidig som de har klart å hente overskudd ved å benytte ledig kapasitet i enkeltkjøp.
- Det er utfordringer ved rutinen om å spørre minst tre leverandører ved det enkelte kjøp: Regelmessig forespørres én eller to; utvelgelsen av leverandørene som forespør er skjønnsmessig, og for leverandørene fremstår den som ikke forutsigbar; blant leverandørene uttrykkes det redsel for å bli «svartelistet»
- Bufetats bistandsplikt setter etaten i en tvangssituasjon som er kostnadsdrivende.

Spesielt for innkjøpet i kommunalt barnevern gjelder at:

- Det kommunale innkjøpet omfatter tjenester og tiltak som er mindre i omfang og med mindre kompleksitet enn det statlige barnevernet.
- Graden av profesjonalitet er ulik mellom kommunene.
- Det er ulik praksis for avtalestruktur, bruk av kunngjøring, konkurranseform, valg og evaluering av tildelingskriterier.

Behov for tiltak

Det er behov for tiltak for bedre bruk av markedet. Følgende tiltak bør utredes videre:

- Økt innkjøpskompetanse utover rent barnevernfaglig kompetanse
- Økt bruk av styringsdata
- Økt åpenhet om innkjøpsstrategier i Bufdir og Bufetat
- Økt faglig utvikling innenfor innkjøpsfeltet på tvers av regionene i Bufetat
- Vurdere ulike tiltak for å dempe kostnadene ved barnevernets bistandsplikt
- Bufdirs rutine om forespørsel av minst 3 leverandører bør praktiseres bedre.
- Bufdir bør kontinuerlig vurdere hensiktsmessig risiko- og ansvarsfordeling i kontraktene
- Bufdir kan teste ut ulike kontraktstrategier på institusjonsområdet, primært kontrakter med høyere andel kjøpsgaranti
- Veiledning av kommunalt barnevern om anskaffelsesregelverket, bruk av konkurranse og bruk av standardkontrakter
- Fortsatt satsing på kunnskap om hva som riktig valg, innretning og dimensjonering av tiltak i barnevernet

1. Innledning

På oppdrag fra Barne- og familiedepartementet (BFD) har Oslo Economics utført en analyse av konkurranseforholdene i markedene for tiltak og tjenester til statlig og kommunalt barnevern. Simonsen Vogt Wiig har bidratt med redegjørelsen for de EØS-rettslige rammebetingelsene etter anskaffelse- og statsstøttereguleringen. Arbeidet er utført i perioden juli-desember 2019.

1.1 Bakgrunn

Barnevernet skal sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid, jf. barnevernloven § 1-1. Over 55 000 barn og unge i alderen 0-22 år mottok hjelp fra barnevernet i løpet av året 2018.¹ Dette utgjør 3,8 prosent av barn og unge i alderen 0-22 år.² De aller fleste, over 45 000, mottok hjelpetiltak fra barnevernet, og drøyt 10 000 mottok et omsorgstiltak.³

Det statlige og kommunale barnevernet har både stor produksjon av tiltak og tjenester selv, og omfattende kjøp av tiltak og tjenester i markedet. Private aktører, både ideelle og kommersielle, er leverandører av tiltak og tjenester til kommunalt og statlig barnevern. De tilbyr plasseringer i barnevernsinstitusjoner og i fosterhjem, som det statlige barnevernet Barne- og familietaten (Bufetat) kjøper. Private aktører leverer også en rekke tiltak og tjenester direkte til de kommunale barneverntjenestene, f.eks. ulike hjelpetiltak i hjem og fosterhjem, saksbehandlingsbistand, avlastning, sakkyndigutredninger, juridiske tjenester mv.

Bruken av private aktører skal støtte opp om målene om et godt og effektivt barnevern. Et *godt* barnevern er et barnevern der barnas og familiens rettssikkerhet ivaretas, og barn og unge får trygge oppvekstvilkår. Dette innebærer bl.a. at oppgavene skal utøves forsvarlig og i samsvar med barnevernrettslige prinsipper som hensynet til barnets beste og minste inngreps prinsipp. Barnevernfaglige hensyn skal være styrende for innretningen av tiltakenes innhold, både i hjemmet og der barnet plasseres på institusjon eller i fosterhjem. Et *effektivt barnevern* krever at private aktører kun brukes dersom det gir et bedre eller mer kostnadseffektivt barnevern enn at det offentlige utfører oppgavene selv. Effektivitet krever også at de totale kostnadene knyttet til kjøpene blir lavest mulig for en gitt kvalitet.

Bruk av konkurranse ved kjøp av tjenester og tiltak er et virkemiddel for å bidra til effektivitet. I konkurranser vil hver tilbyder forsøke å vinne kontrakt, ved å være bedre enn konkurrentene på å dekke oppdragsgiverens behov, og ved å utnytte innsatsfaktorene effektivt og hensiktsmessig. Ønsket resultat er at barnevernet får bedre priser, mer fleksibilitet og bedre behovsdekning enn hvis man skulle ha gjort alt selv, eller kjøpe tjenester og tiltak fra private uten bruk av konkurranse. Å realisere gevinster gjennom gode kjøp er imidlertid krevende. Dette kan skyldes flere forhold:

- Transaksjonskostnader (administrative kostnader ved å utarbeide og følge opp konkurransegrunnlag og kontrakter, samt kontrollere om tiltak og tjenester blir levert)
- Markedssvikt (kjøper og bruker er ulike aktører, asymmetrisk informasjon (vanskelig å måle kvalitet), svak konkurranse eller stordriftsfordeler)
- Forhold på innkjøpersiden (manglende regulering av markedsadgang eller for dårlige kjøpsprosesser, dårlig planlegging, svak kompetanse, svak styring eller dårlig datatilgang)

Noen av disse forholdene er utenfor myndighetenes kontroll, i alle fall på mellomlang sikt, f.eks. hvorvidt det eksisterer markedsrett og hvordan tilgangen på kompetanse er i leverandørmarkedene. Myndighetene har imidlertid flere virkemidler for å styrke leverandørenes tilbud, inkludert regulering av markedsadgang, og bedre gjennomføring av kjøpsprosesser.

Det er også flere særtrekk ved barnevernet som kan gjøre det krevende å bruke private aktører godt og effektivt:

- **Inngripende tiltak overfor sårbare brukere:** Barnevernets virksomhet er ofte av inngripende karakter og retter seg typisk mot barn og familier som ikke selv evner å forsvare sine interesser. "Etterspørselen" bestemmes i liten grad av brukerne selv.
- **Kvaliteten i tilbudet er vanskelig å se og måle:** Barnas og familiens behov kan være sammensatte og endre seg over tid, og det kan være krevende å få innsikt i tiltakenes innhold. Tiltakene kan være uklart avgrensede. Effektene kan komme på lang sikt og i begrenset grad være objektivt målbare. Sammenhengene mellom innsats og resultat kan være svake.

¹ SSB tabell 09050.

² SSB tabell 12280.

³ SSB tabell 09050.

- **Markedene er i liten grad regulert:** For mange av tiltakene og tjenestene er det fritt frem for å etablere seg som leverandør. Det er i liten grad etablert faglige standarder for innholdet i tiltakene. Kvalitetssikringen er i stor grad overlatt til den enkelte innkjøper.
- **Innkjøpere med krevende forutsetninger:** I kommunene gjøres anskaffelsene normalt av den enkelte barneverntjeneste, hvorav en del må anses som uprofesjonelle innkjøpere. Det statlige barnevernet kjøper på vegne av barneverntjenestene, iblant med føringer fra fylkesnemnd. Kjøpene i barnevernet foretas ofte under stort tidspress, og fordi det offentlige ikke selv klarer å levere egnede tiltak og tjenester i den aktuelle situasjonen.

Det er blitt avdekket flere utfordringer ved å bruke private aktører i barnevernet, av både juridisk, barnevernfaglig og økonomisk art (Ekhaugen & Rasmussen, 2016), og medier som VG, Dagbladet og lokalaviser har vært særlig opptatt av manglende styring og store uttak av verdier. Det har blitt pekt på at manglende offentlig innsikt i og kontroll med det som kjøpes kan true barnas og familienes rettssikkerhet, og at det er utfordringer som gir indikasjoner om at markedene i barnevernet ikke fungerer optimalt.

1.2 Mandat

Formålet med oppdraget er å analysere konkurranseforholdene i markedene for tiltak og

tjenester til statlig og kommunalt barnevern. Oppdraget omfatter tre hovedelementer:

- En kartlegging av de private (ideelle og kommersielle) leverandørene.
- En analyse av konkurranseforholdene i de ulike markedene, inkludert hvordan leverandørene kan antas å tilpasse seg under ulike konkurranseforhold og hvordan de kan forventes å tilpasse seg fremover dersom reguleringsregimet ikke endres.
- En vurdering av behovet for tiltak, herunder hva barnevernets innkjøpere selv kan gjøre og hvordan det eventuelt er behov for å regulere leverandørene eller markedene.

Analysen skal gi bedre grunnlag for å forstå utfordringene ved å bruke private aktører i barnevernet, herunder om de identifiserte konkurranseforholdene og tilpasningene kan gi opphav til utfordringer med å nå målene om et godt og effektivt barnevern. Den skal også gi bedre grunnlag for å gjennomføre tiltak som kan gi en bruk av private aktører som bedre støtter opp under disse målene.

Rapporten skal brukes inn i Barne- og familiedepartementets pågående gjennomgang av rammevilkårene for private aktører i barnevernet, som varslet i Prop. 73. L (2016-2017) *Endringer i barnevernloven (barnevernsreform)*.

Tabell 1-1 beskriver oppdragets tre hovedelementer med tilhørende problemstillinger nærmere.

Tabell 1-1: Oppdragets hovedelementer og tilhørende problemstillinger

Hovedelement i oppdraget	Tilhørende problemstillinger
Kartlegging av de private leverandørene (ideelle og kommersielle)	<ul style="list-style-type: none">• Hvilke tiltak og tjenester de leverer til barnevernet• Hvilke tiltak og tjenester de leverer på andre områder enn barnevernet• Selskapstype og om virksomheten er ideell eller kommersiell• Inntekter fra salg av tiltak og tjenester til barnevernet• Eierskap, evt. med en beskrivelse av eierstrukturen• Forbindelser til andre leverandører i barnevernet• Realiserte gevinster fra virksomhet innenfor barnevernet
Analyse av konkurranseforholdene i de ulike markedene	<ul style="list-style-type: none">• Hva kjennetegner leverandørene, og hvordan skiller leverandørene i de ulike markedene seg fra hverandre?• Hvordan er konkurransesituasjonen i de ulike markedene?• Hvordan skiller leverandørene i barnevernet seg fra andre områder det er relevant å sammenlikne med, og hvordan kan dette tenkes å påvirke konkurransesituasjonen?• Hvordan skiller etterspørselssiden i barnevernet seg fra andre områder det er relevant å sammenlikne med, og hvordan kan dette tenkes å påvirke konkurransesituasjonen?• Hvilke former for markedssvikt finnes i de ulike markedene?• Er markedene tilrettelagt for anbudssamarbeid, markedsdeling og andre former for konkurransebegrensende atferd?• Hvilken betydning har behovet for forsyningssikkerhet?• Er det grunn til å tro at konkurransesituasjonen og eventuelle former for markedssvikt vil endre seg fremover, og i så fall hvordan?• Hvilke offentlig tilgjengelige størrelser kan brukes som indikatorer for å vurdere utviklingen i konkurranseforholdene fremover?
Vurdering av behovet for tiltak	<ul style="list-style-type: none">• Tilsier analysen av konkurranseforholdene at det er behov for tiltak?• Hva kan barnevernets innkjøpere selv gjøre?• Er det behov for å regulere leverandørene eller markedene?

2. Metode og data

2.1 Metodisk tilnærming

Analysen i denne rapporten er i all utgangspunktet gjennomført metodisk som en konkurranseanalyse, med formål å si om konkurranseforholdene og tilpasningene gir opphav til effektivt ressursbruk i markedene. Det er redegjort kort for EØS-rettslige rammebetingelser, herunder regelverket om offentlige anskaffelser og statsstøtteregelverket. Forskjellen fra en konkurranseanalyse i et konkurranseregulatorisk perspektiv er at denne analysen har perspektivet til en offentlig innkjøper. Det er derfor nødvendig å vurdere både konkurransen i leverandørmarkedene og andre kilder til markedssvikt.

Figur 2-1 viser trinnene i vår konkurranseanalyse.

Figur 2-1: Metodisk tilnærming



Kilde: Oslo Economics

I **markedsavgrensningen** har vi avgrenset de relevante markedene for tiltak og tjenester til statlig og kommunalt barnevern. Vi benytter en metode for å avgrense «det relevante marked» som brukes i håndhevingen av konkurranselovgivningen i både Norge, EU og USA, der det finnes omfattende veiledning om hvordan man går frem.

I **leverandøranalysen** har vi med hjelp av flere ulike datakilder identifisert leverandører i de avgrensede markedene og beskrevet hver enkelt identifisert leverandør.

I **konkurranseanalysen** har vi analysert hvordan markedene fungerer, ut fra oppdragsgivers perspektiv, og ikke etter konkurranselovens bestemmelser. Konkurranseanalysen er splittet opp i to deler. I den første vurderer vi **konkurransen mellom leverandørene**, herunder konsentrasjon, etableringshindringer, markedsmakt og konkurransebegrensende atferd (uavhengig av om atferden er lovlig eller ulovlig etter konkurranseloven). I den andre vurderer vi **andre former for markedssvikt og effektivitetstap** som kommer av aktørenes tilpasninger i markedet, herunder transaksjonskostnader, betydningen av eksterne virkninger, rasjonelle aktører og fullkommen informasjon. Konkurranseanalysen spenner over flere relevante markeder og er foretatt på et overordnet nivå.

Til sist vurderer vi **behov for tiltak** og hvilke tiltak som er aktuelle. Vi har vurdert om det i markedene for kjøp av tiltak og tjenester til barnevernet er så store problemer med konkurransen eller andre typer markedssvikt at det tilsier at det offentlige bør iverksette tiltak på området. Avslutningsvis gjør vi en vurdering av hvilke tiltak som er aktuelle.

2.2 Data- og informasjonsgrunnlag

I oppdraget har vi kombinert en systematisk gjennomgang av litteratur og dokumenter, intervjuer og kvantitative data.

2.2.1 Litteratur og dokumenter

Gjennom dokumentstudier har vi kartlagt tilgjengelig data og eksisterende litteratur om barnevernet og markedene. Særlig viktige informasjonskilder har vært:

- Styrende dokumenter
 - Stortingsmeldinger
 - Tildelingsbrev
 - Tolkningsuttalelser
 - Rutiner i innkjøpsvirksomhetene
- Konkurransedokumenter, anskaffelsesprotokoller, prisstatistikk
 - Bufdirs rammeavtale fra 2016
 - Bufdirs rammeavtale fra 2018
 - Utvalgte enkeltkjøp
- Årsrapporter
 - Bufdir
 - Leverandørene

Vi har gjennomført omfattende nettsøk på problemstillingene i oppdraget. Samtidig har vi hatt nytte av tidligere arbeider på området, blant annet:

- Varde Hartmark (2014) Markedsanalyse av barneverntjenester
- Vista Analyse (2015) Barnevernet – et utfordrende samliv mellom stat og kommune
- Vista Analyse (2016) En fosterhjemsregulering som fremmer konkurranse til barnas beste
- Vista Analyse (2016) Bruken av private aktører i barnevernet – ansvar på avveie?

2.2.2 Intervjuer

En viktig del av informasjonsinnhenting har funnet sted gjennom intervjuer. Vi har gjennomført intervjuene i møter, videokonferanser og telefonintervjuer. I forkant av intervjuene ble det utarbeidet to intervjuguider (temalister). En tilpasset innkjøpere og en tilpasset leverandører. Intervjuguiden ble oversendt til aktørene i forkant av intervjuet.

Sentrale temaer i intervjuene med innkjøpere har vært:

- Tiltak og tjenester som kjøpes inn
- Konkurransen i markedene
- Gjennomføring av kjøp i barnevernet
- Hvordan ideelle og kommersielle leverandører opptrer
- Utvikling i priser, kvalitet og kostnader
- Behov for tiltak

Sentrale temaer i intervjuene med leverandørene har vært:

- Tiltak og tjenester som tilbys til barnevernet

- Hvordan barnevernet gjennomfører kjøp av tiltak og tjenester
- Hvordan produksjonen av tiltak og tjenester foregår i praksis
- Konkurransforholdene i markedet
- Utvikling i priser, kvalitet og kostnader
- Behov for tiltak

Det er gjennomført intervjuer med 24 innkjøpere, 18 leverandører og 5 interesseorganisasjoner. Vi har også i forbindelse med intervjuet med Bufetat Region Øst intervjuet Bufetats Enhet for inntaksstøtte. Tabell 2-1 viser en oversikt over våre intervjuobjekter. I tillegg fikk kommunene Balsfjord, Bodø, Fjell, Indre Fosen, Målselv, Sel, Sogndal; leverandørene Fossum, Næromsorg Sør og Omsorgspartner Ung; interesseorganisasjonen Abelia; og Bufetat Region Vest forespørsel om intervju, men takket nei.

2.2.3 Kvantitative data

I analysen har vi benyttet kvantitative data der dette er tilgjengelig og relevant for analysens formål. Vi har så langt som mulig innhentet kvantitative data om markedsandeler og driftsmarginer i de avgrensede markedene. Blant annet har vi forespurt leverandørene om detaljerte tall på deres omsetning og resultat i alle avgrensede markeder. Vi har også innhentet data om antall tilbydere og deres priser. Hovedkilder til kvantitativ informasjon har vært:

- Oslo Economics' Bedriftsdatabase
- Proff Forvalt
- Bufdir
- Leverandørene

Bruken av de ulike dataene beskrives underveis i rapporten.

Tabell 2-1: Oversikt over intervjuobjekter

Innkjøpere	Leverandører	Interesseorganisasjoner
Alta kommune	Ambea	Ideelt barnevernforum
Arendal kommune	Barnevernkompetanse	NHO Service og Handel
Asker kommune	Ditt Tiltak	Norsk barnevernlederorganisasjon
Bergen kommune (Arna og Åsane bydel)	Frelsesarmeen	Psykologforeningen
Elverum kommune	Haraldsplass Diakonale	Virke Helse og omsorg
Gloppen kommune	Aberia	
Hå kommune	Humana	
Karlsøy kommune	Klokkergård	
Kristiansand kommune	Linnea	
Larvik kommune	Oslo Sanitetsforening	
Lillehammer kommune	Plan B	
Modum kommune	RUFS	
Molde kommune	CRUX	
Oppegård kommune	Fyrlykta	
Os og Fusa kommune	Hiimsmoen	
Sunddal kommune	Kirkens Bymisjon	
Stjørndal kommune	Milepælen	
Tromsø kommune	Team Olivia	
Bufdir		
Bufetat Region Nord		
Bufetat Region Sør		
Bufetat Region Midt		
Bufetat Region Øst		
Oslo kommune (Barne- og familieetaten)		

3. Rammer for innkjøp og markedsavgrensning

Dette kapitlet dokumenterer vår markedsavgrensning, som er utgangspunktet for å gjøre en analyse av konkurranseforholdene. I hvert enkelt marked vil avgrensning vil konkurranseforholdene være tilstrekkelig ensartet til å kunne analyseres samlet. Leverandører som er i samme relevante marked er faktiske konkurrenter. At det er flere leverandører i samme marked er en forutsetning for at konkurransen skal fungere.

3.1 Metode for markedsavgrensning

Det relevante marked

I markedsavgrensningen forsøker vi å identifisere de relevante markedene. Vi benytter begrepet «det relevante marked» fordi dette er en etablert økonomisk metode, som brukes i håndhevingen av konkurranselovgivningen i både EU og USA, og der det finnes omfattende veiledning og faglitteratur.

Det relevante markedet viser til markedet der en vare eller tjeneste omsettes. Ved avgrensningen av det relevante markedet tas det utgangspunkt i kjøpernes muligheter til å velge alternative varer og/eller tjenester.

I markedsavgrensningen vil vi identifisere de ulike markedene som statlig og kommunalt barnevern kjøper tiltak og tjenester i. Dette gjøres gjennom å:

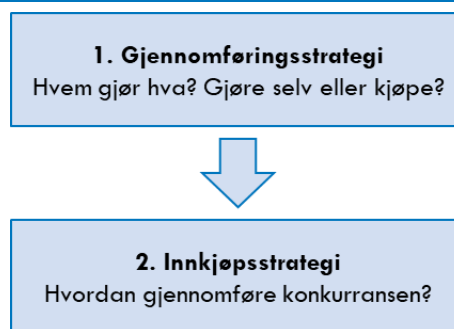
- Kartlegge hvilke tiltak og tjenester som faktisk kjøpes inn.
- Vurdere hvilke behov de forskjellige tiltakene og tjenestene tilfredsstiller (bruksområde).
- Vurdere i hvilken grad ulike tiltak og tjenester er substitutter, dvs. at de er i samme relevante produktmarked og geografiske marked.

Det enkelte relevante *produktmarkedet* vil omfatte alle tiltak og tjenester som etter barnevernaktørens oppfatning er substituerbare ut fra egenskaper, pris og bruksområde. Det relevante *geografiske marked* omfatter området der innkjøperne i barnevernet kan kjøpe det enkelte tiltak eller tjeneste, der konkurransevilkårene er tilstrekkelig ensartet, og som kan holdes atskilt fra tilgrensende områder særlig fordi konkurransevilkårene der er merkbart forskjellige.

Spesielle forhold ved markeder med offentlig kjøp

Markeder med offentlig kjøp er ofte definert av valg hos den/de offentlige innkjøperne. Dette kan deles inn i to overordnede valg, se Figur 3-1.

Figur 3-1: To overordnede valg i markeder med offentlig kjøp



Kilde: Oslo Economics

Gjennomføringsstrategi handler om valget mellom å produsere varen/tjenesten selv, eller kjøpe inn fra private leverandører. Innkjøpsstrategien handler deretter om hvilken strategi for innkjøpet som velges, og hvordan konkurransen skal gjennomføres.

I barnevernet observerer vi at samme private leverandør kan tilby flere ulike typer tiltak og tjenester, både til Bufetat, Oslo kommune og øvrig kommunalt barnevern. På et overordnet nivå kan en skille mellom tiltak og tjenester staten anskaffer gjennom Bufetat, og tiltak og tjenester kommunene kjøper fra private leverandører.

Bufetats kjøp dreier seg om plassering av barn og unge i fosterhjem og institusjoner. Bufetat kjøper også plasser i sentre for foreldre og barn, og kan kjøpe plasser i omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere i perioder med behov for det. De to sistnevnte typene tiltak har vi ikke analysert i dette oppdraget. Kommunenes kjøp omfatter alt barneverntjenestene kjøper direkte fra private leverandører. Dette gjelder f.eks. tjenester knyttet til saksbehandlingen (f.eks. sakkyndigutredninger, advokattjenester mv.) og ulike typer hjelpetiltak.

I dette oppdraget har vi avgrenset markedet med utgangspunkt i en tredeling:

1. Institusjon, kjøpt inn av statlig barnevern
2. Fosterhjem, kjøpt inn av statlig barnevern
3. Tjenester og tiltak kjøpt inn av kommunale barneverntjenester

3.2 Organisering og ansvarsområder i barnevernet

Før vi ser nærmere på de enkelte markedene vil vi se på hvilke oppgaver som ligger hos kommunalt og statlig barnevern.

3.2.1 Det kommunale barnevernet

Det kommunale barnevernet (barneverntjenestene) er førstelinjetjenesten i barnevernet, og utfører kommunens arbeid etter barnevernloven.

Barneverntjenesten har ansvaret for å utføre alle oppgaver i barnevernloven som ikke er lagt til det statlige barnevernet.⁴

Kommunalt barneverns bistandsplikt

Alle kommuner skal ha en barneverntjeneste som utfører det daglige og løpende arbeidet. Dette innebærer blant annet en plikt til å undersøke barns omsorgssituasjon og iverksette tiltak når vilkårene i loven er oppfylt.

Ved mottak av bekymringsmelding, skal barneverntjenesten snarest og senest innen en uke gjennomgå meldingen og vurdere om meldingen skal følges opp med videre undersøkelser.⁵ Dersom det er rimelig grunn til å anta at de foreligger forhold som kan gi grunnlag for et barneverntiltak, har barneverntjenesten rett og plikt til å undersøke forholdet.⁶ Formålet med en undersøkelsessak er å avklare om det er behov for tiltak etter barnevernloven og eventuelt hvilke tiltak som skal iverksettes. Undersøkelsen skal gjennomføres snarest og senest innen tre måneder.⁷

På bakgrunn av undersøkelsene, fatter barneverntjenesten et vedtak om det enkelte barn eller ungdom. Vedtaket innebærer enten å henlegge saken, eller at barneverntjenesten iverksetter et tiltak.

Iverksetting av barneverntiltak

Dersom barneverntjenesten vurderer at man må iverksette et tiltak, kan dette innebære ulike typer hjelpetiltak til barn og unge i hjemmet, eller et vedtak som innebærer plassering i fosterhjem eller institusjon. Dersom barneverntjenesten vedtar at et barn skal plasseres utenfor hjemmet, avgjør barneverntjenesten om barnet/ungdommen har behov for plassering i en institusjon eller i et fosterhjem. Barneverntjenesten anmoder deretter Bufetat om bistand. Dette utløser Bufetats bistandsplikt, jf. omtale av det statlige barnevernet under.

Etter at et hjelpetiltak eller en omsorgsovertakelse med plassering i institusjon eller i et fosterhjem er iverksatt, har barneverntjenesten et løpende og helhetlig ansvar for oppfølging av barnet. Dette inkluderer et ansvar for å følge utviklingen til både barnet og foreldrene.

⁴ Jf. Barnevernloven § 2-1

⁵ Jf. Barnevernloven § 4-2

⁶ Jf. Barnevernloven § 4-3

⁷ Jf. Barnevernloven § 6-9

Oslo kommunes særstilling

Oslo kommune er i en særstilling på barnevernområdet. I Oslo kommune har kommunen ansvar for å ivareta det som i resten av landet er Bufetats oppgaver og myndighet. Ansvaret er delt mellom barneverntjenestene i bydelene, og Barne- og familieetaten.⁸

3.2.2 Det statlige barnevernet

Det statlige barnevernet er andrelinjetjenesten, og statens ansvar er delt mellom Barne- og familiedepartementet (BFD), Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) og fylkesmennene.

Barne- og familiedepartementet

BFD har etter barnevernloven § 2-3 ansvar for å føre tilsyn med at loven og forskriftene og andre bestemmelser som gjelder for tjenester og tiltak etter barnevernloven blir anvendt riktig og på en måte som fremmer lovens formål. Departementet skal sørge for at erfaringene med loven blir vurdert, at det blir gjennomført nødvendige endringer i regelverket og gi nødvendige retningslinjer og instruksjoner. I tillegg skal BFD arbeide for at det blir satt i gang forskning som kan få betydning for løsningen av oppgaver etter loven, sørge for at det finnes et forsvarlig tilbud for utdanning av personell, og at de som skal anvende loven ellers får forsvarlig veiledning. Det er også departementets ansvar å sørge for at det blir utarbeidet informasjonsmaterieell som barneverntjenesten kan bruke.

Bufdir

Bufdir er fagdirektorat for barnevernet, med ansvar for den faglige og administrative ledelsen av Bufetat og kan instruere og delegere ansvar og oppgaver til etatens regionale nivå. Bufdir har ansvaret for å inngå rammeavtaler med statlige og private leverandører for leveranse av ulike typer plasser i barnevernsinstitusjoner.

Bufetat

Bufetat er det regionale nivået i det statlige barnevernet. Bufetat består av fem regioner (Midt, Nord, Sør, Vest og Øst), samt senter for administrasjon og utvikling. Bufetats regioner har ansvar for å oppfylle etatens bistandsplikt overfor kommunene, jf. barnevernloven § 2-3.

Bufetats bistandsplikt

Bistandsplikten innebærer at Bufetat plikter å tilby kommunene en institusjonsplass eller et fosterhjem når kommunen ber om det, som er forsvarlig og til barnets

⁸ Dagens ordning går tilbake til 2004, gjennom Ot.prp. nr. 9 (2002-2003) overtok staten ved Bufetat fylkeskommunens oppgaver og ansvar på barnevernområdet.

beste. For å oppfylle bistandsplikten må Bufetat ha et tilstrekkelig og differensiert institusjons- og fosterhjemstilbud som dekker det enkelte barns behov. Regionene har ansvar for å vurdere behovet for plasser, og planlegge og dimensjonere tjenestetilbudet i tråd med behovet.

Finansieringsansvar

På institusjonsområdet betaler kommunen en egenandel per plass, etter satser fastsatt av BFD. Bufetat dekker utgiftene som overstiger den kommunale egenandelen.⁹ Dette gjelder både barnevernsinstitusjoner, sentre for foreldre og barn og omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere.

På fosterhjemsområdet er det i utgangspunktet kommunene som har finansieringsansvaret, men de kan søke om å få refundert utgifter utover en egenandel fra Bufetat.

Det kommunale barnevernsarbeidet er et kommunalt finansieringsansvar. Bufetat kan imidlertid dekke deler av utgiftene til enkelte evidensbaserte hjelpetiltak som bl.a. er å anse som et alternativ til plassering utenfor hjemmet.

Bufetats bistand med institusjoner

Ved en institusjonsplassering er det Bufetat som avgjør hvilken konkret institusjonsplass som skal tilbys barnet/ungdommen.

Samlet sett er Bufetat både bestiller, utfører og godkjenningsmyndighet på institusjonsområdet:

- *Bestillerrollen* er knyttet til etatens avrop på rammeavtaler og enkeltkjøp av institusjonsplasser, fra private leverandører (ideelle og kommersielle).
- *Leverandørrollen* er knyttet til etatens egen produksjon og tilbud av statlige institusjonsplasser og statlige fosterhjem.
- *Rollen som godkjenningsmyndighet* innebærer ansvar for å godkjenne private institusjoner og ansvar for å kvalitetssikre de statlige institusjonene.

Bufetats bistand med fosterhjem

På fosterhjemsområdet har Bufetat ansvar for å rekruttere og formidle kommunale og statlige fosterhjem, samt sikre at fosterhjemmene får nødvendig opplæring.¹⁰ Bufetat har også på fosterhjemsområdet en bestillerrolle gjennom

⁹ Bufetat dekker også utgifter til opphold i sentre for foreldre og barn utover en kommunal egenandel tilsvarende den for institusjonsplasser.

¹⁰ Bufetat gjennomfører PRIDE-kurs for opplæring av fosterhjem.

¹¹ Jf. Forskrift om fosterhjem § 5

enkeltkjøp av private fosterhjem ved behov, og en leverandørrolle gjennom tilbudet av statlige fosterhjem (statlige familiehjem). Ved plassering i et fosterhjem er det fosterhjems kommunen som er godkjenningsmyndighet med ansvar for å godkjenne fosterhjemmet.¹¹

Annen bistand fra Bufetat

Bufetat er også tilbyder av enkelte spesialiserte hjelpetiltak til kommunale barneverntjenester, som et behandlingstilbud for barn og ungdom med alvorlige atferdsvansker. Dette gjelder tiltakene MST, FFT og PMTO.¹²

Fylkesmannens oppgaver i barnevernet

Fylkesmannen er en statlig barnevernmyndighet på fylkesnivå. Fylkesmannen fører tilsyn med kommunens plikter etter barnevernloven og sørger for at kommunene får råd og veiledning om lovligheten.¹³ Fylkesmannen fører tilsyn med Bufetats bistandsplikt og at barn i barnevernsinstitusjoner får forsvarlig omsorg og god behandling.¹⁴ Fylkesmannen behandler klager på barneverntjenestens saksbehandling, og er klageinstans for enkeltvedtak som barneverntjenesten fatter etter barnevernloven. Dette vil i de fleste tilfeller være saker der barn eller foreldre klager over at de ikke får det hjelpetiltaket de ønsker.¹⁵

3.1 Overordnet om EØS-rettslige rammer for kjøp i barnevernet

Her vil vi kort redegjøre for de EØS-rettslige rammene ved kjøp av barneverntjenester fra private leverandører.

3.1.1 Spesielt om barnevern

Utgangspunktet i EU/EØS-retten er at staten fritt velger hvordan velferdstjenester skal organiseres, herunder om tjenesten skal leveres av staten i egenregi eller settes ut til private aktører. Når tjenester blir satt ut til private aktører i et marked, må imidlertid anskaffelsesregelverket og statsstøtteregelverket som en hovedregel respekteres. Dette forutsetter imidlertid at de private aktørene utøver økonomisk aktivitet i et marked. Utøvelse av barneverntjenester anses ofte som utøvelse av myndighet og ikke som økonomisk aktivitet i et marked. Tjenestene leveres ofte heller ikke gjennom en gjensidig bebyrdende kontrakt. Av denne grunn faller

¹² Kilde: Bufdir. MST = Multisystemisk terapi, FFT = Funksjonell familierapi og PMTO = Parent Management Training Oregon.

¹³ Jf. Barnevernloven § 2-3

¹⁴ Dette innebærer blant annet at barn og ungdom som utsettes for tvang i barnevernsinstitusjoner kan klage til Fylkesmannen

¹⁵ Kilde: Fylkesmannen.no

denne aktiviteten i stor grad utenfor EØS-rettslige rammer, selv om dette alltid må vurderes konkret, se nærmere nedenfor.

Lov om offentlige anskaffelser av 17. juni 2016 nr. 73 og forskrift om offentlige anskaffelser av 12. august 2016 nr. 974 kommer i utgangspunktet til anvendelse når anskaffelsens verdi er lik eller overstiger 100 000 kroner ekskl. mva. jf. anskaffelsesloven § 2.

Anskaffelsesforskriften kapittel 2 inneholder en rekke unntak fra både anskaffelsesloven og anskaffelsesforskriften. For kjøp av barneverntjenester er anskaffelsesforskriften § 2-4 bokstav h relevant. Bestemmelsen fastslår at anskaffelsesloven og forskriften ikke gjelder for kontrakter om "tjenester som innebærer utøvelse av offentlig myndighet som er unntatt EØS-avtalen etter artikkel 39, jf. artikkel 32". Unntaksbestemmelsen er aktuell ved kjøp av institusjonsplasser, se nærmere om dette i kap. 3.1.5 og 3.1.6.

3.1.2 Når anskaffelsesloven gjelder

I det videre redegjøres det for rammer i regelverket under den forutsetning at dette kommer til anvendelse.

Velferdstjenester for barn og unge er helse- og sosialtjenester slik dette er definert i vedlegg 3 til anskaffelsesforskriften. Kjøp av slike tjenester med en anslått verdi under 6,95 millioner kroner ekskl. mva. skal gjennomføres etter reglene i anskaffelsesforskriften del I. Slike anskaffelsesprosesser må overholde fellesbestemmelsene i anskaffelsesforskriften kapittel 7, og ellers gjennomføres i henhold til de grunnleggende prinsippene i anskaffelsesloven § 4.

Kjøp av helse- og sosialtjenester med en anslått verdi over 6,95 millioner kroner ekskl. mva. skal gjennomføres etter reglene i anskaffelsesforskriften del IV. Innkjøpsreglene i del IV er betraktelig mer fleksible sammenlignet med innkjøpsreglene i anskaffelsesforskriften del III, og denne fleksibiliteten er ment å hensynta de særtrekkene ved helse- og sosialtjenester som gjør at det ordinære anskaffelsesregelverket ikke er egnet for å gjennomføre disse anskaffelsene.

3.1.3 Reservasjon av konkurranser for ideelle leverandører

Hvorvidt det er adgang til å reservere kontrakter om helse- og sosialtjenester utover den adgangen som følger av regelverket direkte for ideelle leverandører er ikke endelig avklart av verken EU- eller EFTA-domstolen. Nærings- og fiskeridepartementet har utarbeidet en veiledning for reservasjonsadgangen og et utkast til forskrifter. Veilederen legger til grunn at prinsippene om likebehandling og konkurranse, som gjelder reservasjonsadgangen for ideelle

leverandører av helse- og sosialtjenester, ikke er endret ved direktiv 2014/24/EU. Veilederen understreker imidlertid at det er tale om et område hvor det er vanskelig å oppnå en høy grad av rettslig sikkerhet. Offentlige oppdragsgivere som ønsker å reservere konkurranser for ideelle vil oppnå mer robuste anskaffelser dersom de gjør en konkret vurdering ved hver enkelt anskaffelse og redegjør for behovene for å reservere den bestemte konkurransen for ideelle leverandører.

3.1.4 Statsstøtteregele

Anskaffelser av en tjeneste som er gjennomført etter anskaffelsesregelverket vil normalt ikke rammes av statsstøtteregele. Årsaken til det er forenklet uttrykt at konkurransen sikrer riktig markedspris for tjenesten, og det vil derfor ikke foreligge en fordel for tjenesteleverandøren som kan utgjøre en ulovlig statsstøtte jf. EØS-avtalen artikkel 61. Når barneverntjenester kjøpes fra private aktører uten at det gjennomføres en konkurranse, for eksempel fordi anskaffelsen kan unntas anskaffelsesregelverket etter anskaffelsesforskriften § 2-4 bokstav h, blir spørsmålet hvordan prisen for tjenesten skal fastsettes på en måte som innebærer at aktøren ikke oppnår en fordel. Dette vil normalt være tilfellet når prisen tilsvarer kostnadene som et effektivt foretak ville pådratt seg ved å levere tilsvarende tjeneste, hvor både relevante kostnader og en rimelig profitt hensyntas.

3.1.5 Regelverk for kjøp av institusjonsplasser

Buudir og Bufetats anskaffelser av institusjonsplasser er omfattet av unntaket om "utøvelse av offentlig myndighet som er unntatt EØS-avtalen etter artikkel 39, jf. artikkel 32", dette er fastslått av EFTAs overvåkningsorgan (ESA) i Decision No: 154/17/COL. Dette medfører at innkjøpene ikke må gjennomføres etter anskaffelsesregelverket jf. anskaffelsesforskriften § 2-4 (1) bokstav h.

Når barn er plassert i institusjoner under tvang, utøver institusjonen myndighetsutøvelse som angitt i anskaffelsesforskriften § 2-4 (1) bokstav h.

Forutsatt at aktiviteten er å anse som økonomisk aktivitet i EØS-rettslig forstand, vil institusjonsplasser som kjøpes fra private aktører uten at det gjennomføres en konkurranse, måtte priser tilsvare kostnadene som et effektivt foretak ville pådratt seg ved å levere en tilsvarende tjeneste, hvor både relevante kostnader og en rimelig profitt hensyntas, for å unngå at aktøren mottar statsstøtte som kan være ulovlig jf. punkt 3.3 over.

3.1.6 Regelverk for kjøp av fosterhjemtjenester

Hvorvidt anskaffelser av fosterhjemtjenester innebærer "utøvelse av offentlig myndighet som er unntatt EØS-avtalen etter artikkel 39, jf. artikkel 32" med den konsekvens at innkjøpene ikke må

gjennomføres etter anskaffelsesregelverket jf. anskaffelsesforskriften § 2-4 (1) bokstav h må vurderes konkret i det enkelte tilfellet.

I et brev til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet datert 23. mars 2015 fra Nærings- og fiskeridepartementet uttaler departementet at spørsmålet er vanskelig. Departementet fremhevet også at det er tvilsomt om plassering i fosterhjem kan anses som en gjensidig bebyrdende kontrakt, som også er et vilkår for anskaffelsesregelverket skal komme til anvendelse jf. anskaffelsesloven § 2.

Forutsatt at aktiviteten er å anse som økonomisk aktivitet i EØS-rettslig forstand, vil fosterhjemtjenester som kjøpes fra private aktører uten at det gjennomføres en konkurranse, måtte priser som nevnt i pkt. 3.3 tilsvare kostnadene som et effektivt foretak ville pådratt seg ved å levere en tilsvarende tjeneste, hvor både relevante kostnader og en rimelig profitt hensyntas, for å unngå at aktøren mottar statsstøtte som kan være ulovlig jf. EØS-avtalen artikkel 61.

3.1.7 Regelverk for innkjøp i kommunalt barnevern

Basert på innspill i våre intervjuer med kommunene, har mange av anskaffelsene innenfor tjenester og tiltak rettet mot barneverntjenesten en anslått verdi som er lik eller under 100 000 kroner ekskl. mva. med den konsekvens at anskaffelsesregelverket ikke kommer til anvendelse jf. anskaffelsesloven § 2.

For øvrig viser vi til gjennomgangen av innkjøpsreglene som gjelder når anskaffelsesregelverket kommer til anvendelse, se

kap. **Feil! Fant ikke referansekilden.**3.1.2.

3.2 Avgrensning av marked for institusjon

3.2.1 Beskrivelse av markedet

Dagens organisering av barnevernet innebærer i praksis at Bufetat og Oslo kommune både er leverandør og innkjøper av institusjonsplasser. I tillegg kjøper Alta kommune, Færder kommune og Røyken kommune institusjonsplasser.

Differensiert tilbud

Institusjonstilbudet er differensiert. For det første har institusjonene ulike målgrupper, inkludert omsorgsinstitusjoner, akuttinstitusjoner, atferd høy og lav risiko samt akuttinstitusjoner. For det andre er det differensierte tilbud innenfor de ulike målgruppene, avhengig av hvilken behandling barna skal få, og hvor omfattende ressursbruken skal være (antall voksne per barn). Til sist er det også en differensiering på geografi for kommunene som har behov for å plassere sine barn i noenlunde nærhet.

Bufdirs kategorisering av tiltak innenfor institusjonsområdet er som følger:

- **Institusjoner for ungdom (omsorg):** Omsorgsinstitusjoner tar imot unge i alderen 12-18 år og i enkelte tilfeller også unge under 12 år. Disse institusjonene tilbyr plass til ungdommer som av ulike årsaker ikke kan bo hjemme hos foreldrene eller i et fosterhjem.
- **Institusjoner for ungdommer med alvorlige atferdsvansker (atferd lav og atferd høy):** Atferdsinstitusjoner spesialisere seg på ungdommer med alvorlige atferdsvansker. I atferdsinstitusjoner skilles det mellom to målgrupper. Ungdom som har lav eller høy risiko for videreutvikling av atferdsvansker og ungdom med vedvarende rusmisbruk.
- **Rusplasseringer (rus):** Rusinstitusjoner tar imot ungdom som er avhengig av rus med fokus på behandling av rusvanskene. En ungdom som blir plassert i en slik institusjon kan også ha andre former for atferdsvansker, hovedfokus ved institusjonsoppholdet er likevel å behandle rusavhengigheten.
- **Akutt- og utredningsinstitusjoner (akutt):** Akutt- og utredningsinstitusjoner er et tilbud til barn og unge som trenger hjelp og tiltak på kort tid. Dette i samband med at barn eller ungdom står uten omsorg eller er i fare for å bli skadet i hjemmet, eller ungdom som kommer i en alvorlig krisesituasjon på grunn av alvorlige atferdsvansker. På disse institusjonene plasseres barn eller ungdom i en kortere periode. I løpet av denne perioden skal man finne ut hva som er best for barnet på lang sikt.

Figur 3-2: Plasseringer i 2018 fordelt på målgrupper



Kilde: Bufdir

I 2018 utgjorde statens kjøp av institusjonsplasser ca. 2 100 mill. kr. Det var totalt ca. 900 plasseringer i løpet av året. Figur 3-2 viser hvordan fordelingen av antall plasseringer var mellom ulike målgrupper i 2018.

Figur 3-2 viser at omsorg er den klart største målgruppen. Oslo Economics' inntrykk gjennom intervjuene er imidlertid at behovene innenfor hver målgruppe kan være komplekse og sammensatte. Særlig gjelder dette barn som plasseres i målgruppen omsorg, som kan ha sammensatte problemer med både rus og atferd. Dette påvirker hvordan institusjonstilbudet organiseres og ikke minst hvilke barn som kan plasseres og ikke kan plasseres på samme institusjon.

Statlige, ideelle og kommersielle institusjoner

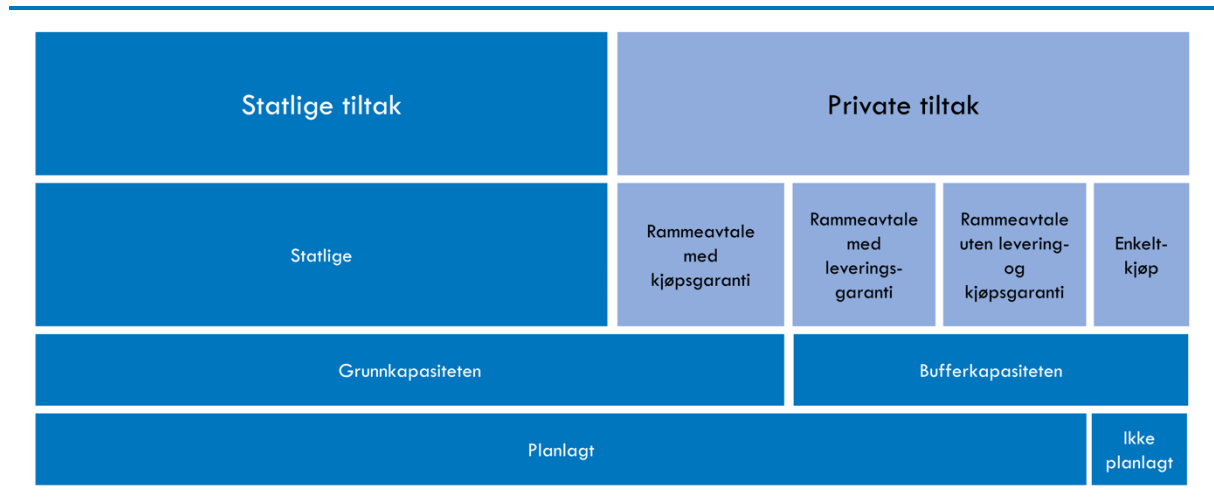
Bufetat formidler både statlige, ideelle og kommersielle institusjoner når de bistår kommunene med plassering av barn. Denne miksen av sektorer omtales av og til som en «velferdsmiks», som i praksis betyr at velferdstjenestene ivaretas ved en kombinasjon av ulike aktører.

Bufetats avtale- og kostnadsstruktur

Bufetat er ansvarlig for tilbudet av både offentlige og private institusjonsplasser. Kjøpet av private plasser skjer både på rammeavtaler og gjennom enkeltkjøp. Bufdir er avtalepart på rammeavtaler, mens Bufetats regioner er avtalepart på enkeltkjøp.

Sammensetningen av avtaler fremgår av Figur 3-3.

Figur 3-3: Sammensetning av institusjonskapasiteten og avtalestruktur



Kilde: Bufdir

Kostnadsstrukturen er slik at kostnadene ved de statlige institusjoner, samt ved rammeavtale med kjøpsgaranti dekkes fullt ut. Dette er den såkalte grunnkapasiteten. I tillegg har Bufetat en bufferkapasitet som Bufetat bare betaler for når de har behov.

Kapasitetsplanlegging

Bufetats regioner har ansvar for å vurdere behovet for institusjonsplasser og planlegge og dimensjonere institusjonsplassene i tråd med behovet. Bufdir følger opp dette gjennom styringen av Bufetat og gjennomfører anskaffelser av nasjonale rammeavtaler om kjøp av institusjonsplasser på bakgrunn av regionenes innmeldte behov.

Riktig vurdering av fremtidig kapasitet synes å være en utfordring for Bufdir. Bistandsplikten gjør at etaten har liten kontroll med innstrømmen av barn til institusjon. Antall barn som henvises til institusjon og plasseringshorisonten for disse barna er styrt av de kommunale barneverntjenestenes behov og varierer over tid.

Videre er etterspørselen etter institusjonsplasseringer spredt både geografisk og etter målgrupper. Innenfor spesifikke kategorier vil det da være et lavt omfang av institusjonsplasser, og variasjoner i innstrømmen kan raskt gi behov for å benytte både bufferkapasitet og ikke-planlagt kapasitet. Samtidig kan grunnkapasitet bli stående ledig i andre deler av institusjonstilbudet.

Private leverandørers rolle som grunn- og bufferkapasitet

Bufdir begrunner selv sin bruk av private aktører blant annet ut fra kapasitetsbehov, og benytter private aktører til å yte institusjonsplasser gjennom:

- **Grunnkapasitet:** Private aktører bidrar til differensiering av grunnkapasiteten av institusjoner.
- **Planlagt bufferkapasitet:** Private aktører avhjelper variasjonen i etterspørselen slik at Bufetat trenger mindre egen bufferkapasitet. Innenfor enkelte målgrupper, særlig akutt og atferd høy, der det er større omfang av bruk av tvang, ønsker staten å ha egen bufferkapasitet.
- **Ikke-planlagt bufferkapasitet:** Private aktører imøtekommer etterspørselen etter plasser til barn med store og komplekse behov som er utenfor den planlagte kapasiteten.

I det følgende beskrives praksis rundt rammeavtaler og enkeltkjøp.

Rammeavtaler 2016: Todelt for ideelle og kommersielle leverandører, uten målgruppene atferd høy og akutt

Behov: I forkant av utlysningene i 2016 var det gjennomført et forprosjekt der de løpende rammeavtalene ble evaluert. Disse evalueringene la grunnlaget for hvilke tjenester som skulle anskaffes, hvordan anskaffelsen skulle gjennomføres og hvordan kontraktene skulle innrettes.

Struktur og målgruppe: Rammeavtalene fra 2016 ble lyst ut med en egen avtale forbeholdt ideelle aktører, og en avtale som både ideelle og kommersielle aktører kunne delta i. Rammeavtalene har en varighet på 4 år med opsjon om forlengelse på 1+1 år. Rammeavtalenes målgrupper var:

- Omsorg barn
- Omsorg ungdom
- Atferd lav risiko
- Rus
- Midlertidig plassering uten samtykke ved fare for utnyttelse til menneskehandel.

Sammenlignet med tidligere rammeavtaler omfattet rammeavtalene fra 2016 derfor ikke målgruppene atferd høy risiko og akutt. Etter det vi forstår ønsket Bufdir å ivareta disse målgruppene i egne institusjoner, blant annet fordi faren for bruk av tvang er høy, samt at private institusjoner hadde begrenset spesialkompetanse på akutt plasseringer.

Kjøps- og leveringsgaranti: Den enkelte avtale inneholder enten både grunnkapasitet (kjøpsgaranti) og bufferkapasitet (leveransegaranti), eller bare bufferkapasitet (leveransegaranti).

Bruk av leveranse- og kjøpsgaranti skyldes ifølge Bufdir at Bufetats regioner ønsket forutsigbarhet og gode samarbeidsforhold for å sikre bistandsplikten. Leveransegaranti er plasser som leverandøren plikter å stille til rådighet for Bufetat til enhver tid. Kjøpsgaranti er plasser som Bufetat plikter å betale for uavhengig av faktisk belegg. Hovedregelen i avtalene er at den enkelte leverandør har leveransegaranti på 80 prosent av døgnene avtalen omfatter, og Bufetat har kjøpsgaranti for 64 prosent. Noen institusjoner har kun rammeavtale uten leveranse- og kjøpsgaranti.

Plasser utenfor leveranse- og kjøpsgaranti kan Bufetats regioner kjøpe i den grad leverandøren har ledig kapasitet. Dersom en institusjon har flere avdelinger med ulike priser vil kjøpsgarantien beregnes ut fra et veiet snitt av prisen for de målgrupper det er inngått avtale med kjøpsgaranti for. Bufdir har rett til å endre antallet plasser med leveransegaranti og med kjøpsgaranti årlig ut fra faktisk benyttede plasser og antatt fremtidig behov.

Det kan i tillegg avtales endring av målgrupper innenfor det antall plasser det til enhver tid foreligger avtale for. Rammeavtalens oppbygging med plasser med og uten garanti innebærer at en får et todelt prissystem der pris varierer med grad av forpliktelse og garantier.

Pris per plass: Rammeavtalenes prisstruktur bygger på et prinsipp om at tiltaket skal være robust og dekke alle behov til barn i aktuell målgruppe, også når gruppesammensetning eller forhold omkring enkeltbarn er krevende. Det finnes tre priskategorier, én for plasser med leveranse- og kjøpsgaranti og én for plasser uten, samt pris for ubenyttede døgn med kjøpsgaranti. Prisen beregnes forholdsmessig og skal gjenspeile avdelingens bemanningsfaktor. Bemanningsfaktoren er et minimum som skal opprettholdes gjennom hele avtaleperioden. Rammeavtalen stiller også krav til målgruppedifferensiering.

To konkurranser der del 1 var forbehold ideelle: Rammeavtalekonkurransen var videre gjennomført ved en todelt konkurranse.

Del 1 omfattet kjøp av plasser med leveranse- og kjøpsgaranti og var forbeholdt ideelle leverandører. Antall plasser med leveranse- og kjøpsgaranti var høyere enn det ideelle leverandører kunne tilby.

Del 2 var en igjen en todelt konkurranse der alle (både ideelle og kommersielle) leverandører kunne delta. Den ene delen var en konkurranse om restplasser med leveranse- og kjøpsgaranti overført fra del 1. Den andre delen var en konkurranse om plasser uten leveranse- og kjøpsgaranti der partene inngikk en forpliktende intensjon om bruk av rammeavtalen.

Rammeavtale 2018: Supplering med målgruppen atferd høy

Behov: En tid etter utelatelsten av målgruppen atferd høy i rammeavtalen i 2016 ble det klart at regionene ikke klarte å omstille sitt tilbud mot målgruppen raskt nok i forhold til innstrømmen av barn i denne målgruppen. Derfor ble det behov for rammeavtale for denne målgruppen, dog med relativt kort løpetid på kontraktene.

Struktur: I rammeavtalen fra 2018 ble det inngått avtale for kjøp av institusjonsplasser innenfor målgruppen atferd høy. Rammeavtalen har en varighet på 2 år med opsjon om forlengelse på 1+1 år.

Kvalifikasjonskrav: Som følge av målgruppens spesielle utfordringer ble det satt krav til potensielle leverandører ut ifra målgruppens særskilte behov og tjenestenes kompleksitet. Et av disse kravene var at leverandørene måtte ha erfaring med minimum 10

plasseringer innen målgruppen gjennom foregående 1,5 år for å delta i konkurransen. Det var kun to leverandører, begge kommersielle, som møtte kvalifiseringskravene. Det ble avholdt dialogmøter med disse leverandørene i forkant av utforming av konkurransegrunnlaget.

Kjøps- og leveringsgaranti: Begge leverandørene fikk tildelt rammeavtale, som kun gjaldt plasser uten leveranse- og kjøpsgaranti. Leverandørene forplikter seg til å ha ramme plasser tilgjengelige. Bufetat forplikter seg samtidig til å ikke foreta enkeltkjøp av gruppetiltak innenfor målgruppen for rammeavtalen forutsatt ledig kapasitet på rammeavtalen og at leverandørene kan tilby plass i tråd med barnets behov.

Enkeltkjøp utenfor rammeavtale

Behov: Enkeltkjøp inngår som en del av Bufetat-regionenes bufferkapasitet. Det er regionene som selv inngår og er avtalepart i enkeltkjøpsavtalene. Pris og dimensjonering avtales i det enkelte kjøp.

Bufdir har laget styringsdokumentasjon, herunder rutiner og avtalemaler, som regionene benytter.

Rutine for forberedelse av kjøp: Rutinen fra Bufdir presiserer at enkeltkjøp kun er aktuelt ved kjøp som ikke omfattes av rammeavtaler og skal kun benyttes i unntakstilfeller. Dette kan være tilfeller der det ikke foreligger ledige plasser i den planlagte kapasiteten, der særlige hensyn taler for at barnet ikke kan plasseres på en ledig plass på grunn av gruppesammensetning eller omfattende og komplekse behov hos barnet som ikke dekkes gjennom rammeavtalene, eller at institusjonens geografiske avstand medfører at barneverntjenesten ønsker en plassering i større nærhet til barnets familie og nettverk.

Rutine for gjennomføring av kjøp: Ved ønske om en enkeltavtale sender Bufetat ut en tilbudsforespørsel til minst 3 leverandører og forhandler siden om mottatte tilbud med leverandørene. Bufetats Enhet for inntaksstøtte kvalitetssikrer alle enkeltkjøp for avtaleinngåelse. I denne kvalitetssikringen ligger det også støtte til forhandlinger, med oversikt over forventet størrelse på ulike kostnader i prismatrisen.

Flytting av barn fra rammeavtale til enkeltkjøp: Det hender at plasseringer på rammeavtaler går over til enkeltkjøp. Dette skyldes i hovedsak ifølge Bufdir at barnet har andre behov enn det som er regulert gjennom rammeavtalen. Leverandøren har gjennom rammeavtalen forpliktet seg til å ta høyde for at barn i enkelte perioder kan ha behov for forsterket bemanning, dette innebærer at en overgang fra rammeavtale til enkeltkjøp først er aktuelt når barnets behov tilsier at det økte dimensjoneringsbehovet er

vedvarende. Alle overganger fra rammeavtale til enkeltkjøp kvalitetssikres av Bufetats Enhet for inntaksstøtte.

Kvalitet som tildelingskriterium før 2014

Frem til 2014 var kvalitet et vurderingskriterium i konkurransene for både rammeavtaler og enkeltkjøp. Dette vil si at leverandørene narrativt beskrev kvaliteten i tilbudet. Dette ble endret fordi det ble vurdert at teoretisk beskrevet kvalitet ikke ga et tilstrekkelig grunnlag for å si noe om kvaliteten på leverte tjenester og det ble i stedet innført absolutte kvalitetskrav, som andel faglærte og bemanningsnorm.

Leverandørens tjenesteproduksjon

For å levere institusjonsplasser må private aktører først få godkjent institusjonsplasser og siden selge de på rammeavtale til Bufdir eller enkeltkjøpsavtale til Bufetat. For å få godkjent institusjon er det særlig disse forholdene som må på plass:

- Eiendom (lokalisering, utforming, utstyr etc.)
- Personell (kompetanse, erfaring etc.)
- Institusjonsplan (målgruppe, målsetting, metodikk, rutiner, kontroll, etc.)

Tilgang på eiendommer vil ofte være utgangspunktet ved etablering av et nytt tilbud. Etter det vi forstår er ikke utformingen av bygningen svært krevende, slik at man ofte kan bruke bolighus med tilpasninger. Det vil derfor ikke være nødvendig å bygge nytt. Det kan i noen tilfeller være krevende å få godkjent bruksendring av kommunene, fordi institusjonene ikke er ansett som de mest attraktive naboene. Prisene i eiendomsmarkedet har betydning, slik at det kan være gunstig å lokalisere institusjonene i områder med relativt lave priser. Samtidig er det en fordel å lokalisere seg i nærheten av store befolkningskonsentrasjoner for å være et alternativ for flere plasseringer. Dette er typisk områder noen mil utenfor de største byene, der lavinntektsfamilier også bosetter seg, og barns oppvekst- og levekår er dårligere enn landsgjennomsnittet.

Tilgang på personell har også betydning, og dette vil være enklere for større leverandører, fordi leverandøren kan benytte personellet til annet arbeid i tiden det tar fra søknad om godkjenning til man får plassert barn. Tilgangen på kvalifisert personell er i utgangspunktet god.

Godkjenning av institusjonsplanen er relativt uproblematisk, så lenge leverandørene vet hva som skal til og har nødvendig kompetanse, personell og eiendom.

Det er først etter godkjenning at leverandøren kan få avtale om plassering. Dette gjør at leverandøren

løper en viss risiko, fordi han må dekke kostnadene til eiendom, og i noen tilfeller personal, i venteperioden. Det kan også være en risiko knyttet til at antall plasseringer på en institusjon er lavere enn dimensjoneringen, slik at leverandøren ikke får utnyttet kapasiteten.

3.2.2 Vurdering av markedsavgrensningen

For å avgrense institusjonsmarkedet/-ene gjør vi følgende vurderinger:

1. Er det atskilte markeder for ideelle og kommersielle leverandører?
2. Er det atskilte markeder for ulike typer institusjoner, f.eks. målgrupper?
3. Er det atskilte geografiske markeder?

Gitt Stortingets anmodningsvedtak om at andelen ideelle tilbydere av institusjonsplasser øker til om lag 40 pst. innen 2025, samtidig som den offentlige andelen institusjonsplasser ikke reduseres, jf. Dokument 8:161 S (2017-2018 og Innst. 303 S (2017-2018)), er det grunn til å tro at det er et eget marked for ideelle tilbydere. Tilsvarende går det frem av byrådsplattformen for 2019-2023 for Ap, MDG og SV i Oslo kommune at man vil utvikle tilbud i egen og ideell regi. Basert på disse politiske føringene er det ikke klart at det vil være kommersielt drevne institusjoner på sikt. Det er imidlertid avhengig av om EØS-avtalen faktisk åpner for å holde kommersielle institusjoner utenfor markedet.

Vi vurderer videre at man kan vurdere hele institusjonsområdet som ett marked, med relativt like konkurranseforhold. Årsaken er at ulike typer tilbud har lik regulering og like innsatsfaktorer. Mange av leverandørene er tilstede i flere eller alle målgruppene. Dessuten er staten tilstede med egne tilbud i alle målgruppene.

Den geografiske lokaliseringen har betydning ved den enkelte plassering. Dette gjør at antall institusjoner i ett område har betydning for konkurranseforholdene i dette området. Samtidig er vårt inntrykk at dette i liten grad har ført til ulikt prisnivå eller ulik kvalitet i ulike geografiske områder. Noen regioner plasserer også barn regelmessig i andre regioner enn sin egen.

Konkurranseforholdene fremstår som relativt ensartede over hele landet og vi vurderer derfor markedet for institusjoner som ett nasjonalt marked. Innenfor rammen av dette oppdraget holder vi det likevel åpent at det kan utvikle seg regionale markeder, slik at man også bør holde øye med konkurransen i hver region.

3.3 Avgrensning av markedet for fosterhjem

3.3.1 Beskrivelse av markedet

Per 2018 er 11 666 barn plassert i fosterhjem i Norge. Av disse er 412 i private fosterhjem.

Bufetat kjøpte fosterhjemstjenester for 534 mill. kr i 2018, redusert fra 752 mill. kr. i 2016. I 2018 var dette fordelt på kommersielle leverandører med 336 mill. kr og ideelle leverandører med 197 mil. kr.

Den klart største andelen fosterhjem er ordinære/kommunale fosterhjem. I tillegg kommer en liten gruppe såkalte familiehjem, som er tilpasset barn med særlig omfattende behov, og beredskapshjem. Det er staten ved Bufetat som har ansvar for å levere beredskapshjem og familiehjem. Bufetat har også et ansvar for tilbudet av ordinære fosterhjem, selv om kommunene forventes å forsøke å rekruttere i barnets familie og nettverk.

I utgangspunktet var de private fosterhjemmene ment å bare bli brukt til barn med omfattende behov, barn i målgruppen for familiehjem. Vi har i vårt arbeid fått informasjon om at denne praksisen er uthult, slik at når kommunen/Bufetat ikke klarer å finne et ordinært fosterhjem, hender det at Bufetat tilbyr familiehjem til barn med ordinære behov. Vi vet ikke hvor omfattende en slik praksis er. Det stilles ikke særskilte krav til kompetansen til fosterforeldrene i de private fosterhjemmene.

Ulike typer fosterhjem

Bufdirs kategorisering av tiltak innenfor fosterhjemsområdet er som følger:

- Ordinære fosterhjem (kommunale)
- Familiehjem
- Beredskaps-/akutthjem
- Besøks/avlastningshjem

Bufdir skiller mellom ordinære fosterhjem og fosterhjem i slekt og nettverk. Private kan formidle ordinære fosterhjem, men ikke fosterhjem i slekt og nettverk. Ordinære kommunale fosterhjem er fosterhjem der fosterforeldrene har en avtale med og mottar godtgjøring og oppfølging fra den kommunen som har omsorgen for barnet.

Beredskapshjem er fosterhjem som er engasjert for å ta imot barn og unge på kort varsel som følge av en akutsituasjon. Beredskapshjem har omsorgen for barnet inntil en annen og mer varig løsning er funnet. Statlige beredskapshjem inngår avtale med Bufetat om lønn og andre vilkår.

Familiehjem har som formål å ta imot barn og unge med særlig omfattende behov. I noen tilfeller vil

plassering i familiehjem erstatte et institusjonsopphold. Familiehjemmet følges opp av egne konsulenter som instruerer og gir individuell veiledning i tillegg til gruppesamlinger med andre familiehjem. I statlige familiehjem er en av de voksne engasjert av Bufetat på heltid og inngår oppdragsavtale om lønns- og øvrige betingelser.

Besøks hjem/avlastningshjem er et frivillig hjelpetiltak og en støtte til familier med særlig tyngende omsorgsoppgaver. Besøks hjem tar imot barn eller ungdom i helger. Besøks hjem inngår avtale med kommunen om omfang og innhold i oppdraget samt godtgjøring og øvrige økonomiske rammer.

Rollen til private leverandører

På fosterhjemsområdet rekrutterer både kommuner, Bufetat og private leverandører fosterforeldre.

Når private leverandører er inne i markedet, leverer de hele fosterhjem til Bufetat. Dette innebærer at fosterhjemmet har kontrakt med den private leverandøren, mens Bufetat har kontrakt med den private leverandøren. Man kan tenke seg også andre mulige design av kjøpet, for eksempel at private leverandører rekrutterer fosterhjem, mens det er Bufetat som har kontrakt med fosterhjem.

Leverandørens tjenesteproduksjon og inntektsstrøm

For å levere fosterhjemstjenester, er det tre hovedaktiviteter leverandørene må gjøre:

- Rekruttering og opplæring av fosterhjem. Dette gjør leverandørene for egen regning og risiko.
- Plassering av barn i fosterhjem etter avtale med Bufetat.
- Oppfølging av fosterhjemmene med støttetjenester etter plassering. Regelen er at dette gjøres av samme leverandør og avtales ved plassering av barnet.

Rekruttering, opplæring og klarstilling

Første steg er å rekruttere egnede fosterhjem. Både Bufetat, kommuner og private aktører konkurrerer om å rekruttere fosterhjem.

Rekrutteringen av fosterhjem skjer gjennom en rekke kanaler, herunder annonser, anbefalinger og på arenaer der mange familier er til stede.

Det er knapphet på fosterhjem. Derfor er det i rekrutteringsmarkedet den faktiske konkurransen foregår, som forklart lenger ned. For leverandørene er det derfor avgjørende å nå frem til de riktige hjemmene, og effektivt vurdere om de er egnede.

Når fosterhjemmet er rekruttert av en privat leverandør, gjennomføres opplæring av fosterhjemmet, herunder PRIDE-kurs, av den private leverandøren. Prosessen avsluttes med at

leverandøren klarstiller fosterhjemmet som familiehjem eller fosterhjem.

De private leverandørenes interesse i å rekruttere og lære opp fosterhjem er knyttet til muligheten til å levere tjenester inn i fosterhjemmene, herunder veiledning og avlastning. Etter det vi forstår har det vært vanskelig for Bufetat å få leverandørene til å kun levere rekruttering og opplæring.

Plassering av barn i familiehjem og beredskapshjem

Kommunale barneverntjenester ber Bufetat om å plassere et barn i et beredskapshjem eller et familiehjem. I noen tilfeller blir barn plassert i familiehjem fordi kommunen/Bufetat ikke har klart å finne et ordinært fosterhjem til barna.

Barneverntjenesten i fosterhjems kommunen har ansvaret for å godkjenne fosterhjemmet, jf. forskrift om fosterhjem § 5 (2).

I intervjuene fremkommer det at ved plassering søker Bufetat å finne det fosterhjemmet som er best egnet til å ivareta det enkelte barns behov. Hensynet til barnets beste går foran om fosterhjemmet er statlig eller privat. Ofte er det ett fosterhjem som egner seg best, slik at det i det enkelte tilfellet ofte ikke er en konkurranse om å få barnet plassert.

Nye plasseringer i fosterhjem kjøpes inn av regionene i Bufetat kun via enkeltkjøpsavtaler. Tidligere var fosterhjem som erstatning for institusjon eller som grunnlag for utfasing fra institusjon i 2012 anskaffet gjennom rammeavtaler med ideelle leverandører, men denne utløp i 2018. Rammeavtalene gjelder ennå for barn som ble plassert på rammeavtalen, og fortsatt er i det samme fosterhjemmet.

Støttetjenester til fosterhjem

Når et barn er plassert i et familiehjem eller beredskapshjem inngår det i avtalen mellom leverandør og Bufetat et visst omfang av støttetjenester gjennom hele plasseringsperioden. Denne perioden kan ofte vare i flere år.

Barnevernstjenesten har ansvar for å se til at dimensjoneringen av tiltaket skjer med utgangspunkt i behovet til det enkelte barn. I dimensjoneringen avklarer man omfang av ulike deltjenester (slik som frikjøp fra annet arbeid, veiledning og avlastning) basert på prismatrise som benyttes ved alle fosterhjems kjøp. Dimensjoneringen skal i tillegg vurderes og justeres jevnlig gjennom forløpet ut fra endringer i det enkelte barns behov.

Leverandørene har gitt uttrykk for at det er en suksessfaktor, både fra et økonomisk og barnevernfaglig ståsted, at det ikke blir brudd, det vil si at barn utilsiktet må flytte fra fosterhjemmet.

Leverandørene yter derfor et større omfang av støttetjenester enn avtalt i den første tiden av en plassering.

Etter plassering kan kontraktene med Bufetat reforhandles dersom behovet viser seg å være vesentlig større eller mindre enn det som ble vurdert opprinnelig. Vårt inntrykk er at reforhandling skjer relativt sjelden, f.eks. sammenlignet med institusjonsplasseringer.

Gjennomføring av enkeltkjøp

Gjennomføring av kjøp av fosterhjem i Bufetat skjer etter det vi forstår etter samme rutine som enkeltkjøp på institusjon.

Dette innebærer at:

- Pris og dimensjonering avtales i det enkelte kjøp.
- Det finnes rutiner og avtalemaler som regionene benytter.
- Tilbudsforespørsel skal helst sendes til minst 3 leverandører.
- Etter tilbud skal man forhandle om mottatte tilbud med leverandørene. Bufetats Enhet for inntaksstøtte kvalitetssikrer alle enkeltkjøp før avtaleinngåelse. I denne kvalitetssikringen ligger det også støtte til forhandlinger, med oversikt over forventet størrelse på ulike kostnader i prismatrisen.

3.3.2 Vurdering av markedsavgrensningen

For å avgrense fosterhjems markedet/-ene gjør vi følgende vurderinger:

1. Er markedet for fosterhjem atskilt fra institusjon?
2. Er det atskilte markeder for familiehjem og beredskapshjem?
3. Er det atskilte geografiske markeder?

Vår vurdering er at fosterhjem er et klart atskilt marked fra institusjon. Det er kommunene som avgjør om en plassering skal skje i fosterhjem eller institusjon. Prisdifferanse mellom institusjon og fosterhjem har i praksis ingen betydning når den avgjørelsen tas, og derfor er det neppe samme marked. Videre har fosterhjemmene annen regulering/godkjenningsordning, og annet kostnadsnivå.

Det virker ikke nødvendig å skille mellom familiehjem og beredskapshjem i markedsavgrensningen. Den knappe faktoren er rekruttering av fosterforeldre, og begge målgruppene opererer i det samme markedet for rekruttering. Videre er det lik regulering, og samme aktører er tilstede i begge målgrupper.

På lik linje med institusjonsmarkedet, har den geografiske lokaliseringen betydning ved den enkelte fosterhjems plassering. Det gjør at kun en del av

fosterhjemmene i Norge er aktuelle for et barn fra ett spesielt sted. Samtidig har dette ikke gitt merkbart utslag i observert prisnivå og kvalitet i ulike geografiske områder. Konkurransesforholdene fremstår som relativt ensartede over hele landet og vi vurderer derfor markedet for fosterhjem som ett nasjonalt marked. Innenfor rammen av dette oppdraget holder vi det likevel åpent at det kan utvikle seg regionale markeder, slik at man også bør holde øye med konkurransen i hver region.

3.4 Avgrensning av markedene for tjenester og tiltak rettet mot kommunale barneverntjenester

3.4.1 Beskrivelse av markedene

Kommunalt barnevern kjøper et bredt spekter av tiltak og tjenester fra private leverandører. Det at det er et bredt spekter taler også for at det er en rekke ulike markeder, avgrenset fra hverandre.

Når kommunene kjøper tiltak og tjenester

I arbeidet med undersøkelser, kan barneverntjenesten etter barnevernloven § 4-3 engasjere sakkyndige. Barneverntjenesten kan også kjøpe sakbehandlingstjenester, for eksempel bistand til å skrive saksfremlegg for fylkesnemnda og advokattjenester fra private leverandører. Her gjelder ikke de særlige reglene om unntak for barneverntjenester fra de EØS-rettslige reglene.

Dersom barneverntjenesten på bakgrunn av undersøkelsene fatter et vedtak om hjelpetiltak til et barn eller en ungdom som ikke skal plasseres utenfor hjemmet, kan barneverntjenesten gjennomføre tiltaket selv (f.eks. råd og veiledning) eller kjøpe tiltaket fra private leverandører.

Hjelpetiltak i hjemmet er i utgangspunktet et kommunalt finansieringsansvar. Bufetat kan imidlertid dekke deler av utgiftene til hjelpetiltak i kommunal regi dersom tiltakene i det enkelte tilfellet er å anse som et alternativ til plassering utenfor hjemmet.

Ulike typer tiltak og tjenester

Ideas2evidence har i 2019 på oppdrag fra Barne- og likestillingsdepartementet gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot norske barnevernledere, der de har undersøkt bruken av private leverandører. Undersøkelsen viser at i 2017 og 2018 var det flest kommuner som kjøpte følgende tjenester:

- Sakkyndig vurdering
- Avlastning som helge- og ferieopphold
- Veiledning av fosterforeldre
- Tilsyn under samvær
- Råd og veiledning i hjemmet

Våre intervjuer bekrefter at dette er de mest vanlige tjenestene å kjøpe.

Sakkyndigvurdering er en psykologfaglig tjeneste, og det er unntaksvis at barneverntjenestene har denne kompetansen. Tjenesten ytes som hovedregel av leverandører på sakkyndiglisten til Norsk psykologforening, men kommunene står fritt til å bruke andre.

De fleste tiltakene og tjenestene som kommunene kjøper inn er barnevernfaglig, inkludert helgeavlastning, tilsyn/veiledning i hjemmet, oppfølging av fosterhjem, innleie av saksbehandlervikar mv. Disse tiltakene og tjenestene kjøpes både fra de store leverandørene som også leverer fosterhjem og institusjoner, fra mindre leverandører med egne eller innleide konsulenter, eller fra enkeltmannsforetak.

Til sist er det en del kommuner som kjøper juridiske tjenester, særlig de som ikke har jurister i barneverntjenesten eller egen kommuneadvokat.

Behovet for å bruke private leverandører

Dokumentstudiene og intervjuene peker på særlig tre forhold som utløser behov for kjøp:

- Kommunen mangler kompetansen eller tilbudet (særlig avlastning, flerkulturell, juridisk og psykologfaglig).
- Arbeidet som skal utføres skal skje utenfor normal arbeidstid (f.eks. råd og veiledning i hjemmet)
- Kommunene mangler kapasitet (f.eks. ved sykefravær)

Flere kommuner oppgir også at de av økonomiske, faglige eller politiske årsaker ønsker å begrense eller avvike bruken av private leverandører.

Innkjøpspraksis

Oslo Economics' inntrykk gjennom dokumentstudier og intervjuer er at både praksis og modenhet rundt kjøp av tiltak og tjenester er varierende.

Innkjøpene er ofte så små av omfang at det uansett ikke er krav om kunngjøring, og dette skjer ofte heller ikke. Undersøkelsen til Ideas2evidence viser at 58 prosent av kommunene har gjennomført minst ett enkeltkjøp etter direkte kontakt med kun én tilbyder. Gjennom intervjuene går det også frem at kommunene gjør dette fordi de kjenner leverandører de stoler på, og de ønsker ikke å ta risikoen ved feilkjøp. Leverandørens evne til å levere tiltak eller tjenester kan være vanskelig å vurdere fullt ut basert på en tilbudsprosess. I disse tilfellene må de statsstøtterettslige rammene som det er redegjort for tidligere ivaretas.

Samtidig er det mange kjøp som skjer etter innhenting av tilbud fra ulike aktører, og i noen tilfeller bruker kommunen også rammeavtaler.

Rammene rundt innkjøp kan også være umodne. I utgangspunktet står den offentlige innkjøperen fritt til å sette rammer for oppdraget, men i våre intervjuer kommer det frem bruken av kontrakt i flere tilfeller er fraværende, eller at leverandøren selv må komme med forslag til kontrakt etter at oppdraget er tildelt.

3.4.2 Vurdering av markedsavgrensningen

Mulige avgrensninger av relevante produktmarkeder kan være ulike typer hjelpetiltak til barn som ikke skal plasseres utenfor hjemmet, ulike saksbehandlingstjenester private leverandører kan utføre for kommunale barneverntjenester, tilbud om avlastningsopphold og sakkyndigutredninger mv.

Reelt sett kjøper barneverntjenestene inn i ulike markeder, der ulike produkter ikke konkurrerer med hverandre. Som minimum mener vi det er nødvendig å avgrense tre ulike produktområder:

- Barnevernfaglige tjenester og tiltak
- Psykologfaglige tjenester
- Juridiske tjenester

Innenfor barnevernfaglige tjenester og tiltak er det veldig mange ulike produkter, og det virker ikke helt intuitivt å plassere dem i samme kategori.

Konkurransesforholdene innenfor barnevernfaglige tjenester virker likevel å være relativt like, der flere av de store leverdørene leverer et bredt spekter av tjenester, og barneverntjenestene selv også kan levere mange av dem.

For vårt formål, der vi skal forsøke å avdekke effektivitetsproblemer i markedene, så synes effektivitetsproblemene i disse markedene å være relativt mindre enn for institusjon og fosterhjem. Dette kommer vi tilbake til i kommende kapitler.

Ved vurdering av geografisk marked ser vi at det kjøpes ofte inn lokalt. Reisekostnader begrenser hvilke leverandører som faktisk er konkurransedyktig ved det enkelte kjøp. Konkurransesforholdene synes relativt ensartet i ulike landsdeler, der hovedforskjellene mellom kommunene skyldes sentrum-periferi. Jo større befolkning det er i eller rundt kommunen, jo større er tilgangen på flere leverandører. Dette taler for at det relevante geografiske markedet er nasjonalt, men regionale og lokale forskjeller i markedsforhold er uansett relevante å studere.

4. Leverandøranalyse

I leverandøranalysen har vi beskrevet leverandørene ved å kartlegge:

- Selskapstype og om virksomheten er ideell eller kommersiell
- Eierskap med beskrivelse av eierstrukturer
- Hvilke tiltak og tjenester de leverer på andre områder enn barnevernet
- Hvilke tiltak og tjenester de leverer til barnevernet
- Hva de viktigste produksjonsfaktorene er
- Om produksjonen foregår i egen virksomhet, eller ved hjelp av underleverandører
- Inntekter fra salg av tiltak og tjenester til barnevernet
- Realiserte gevinster fra virksomhet innenfor barnevernet

Utvalg av leverandører

Det er svært mange leverandører av tiltak og tjenester til barnevernet. F.eks. er det registrert 1 199 aktive bedrifter på NACE-kode 88.991 – barneverntjenester, og 98 aktive bedrifter på NACE-kode 87.901 – institusjoner innen barne- og ungdomsvern, i Oslo Economics' Bedriftsdatabase. Vi har derfor gjort et utvalg av leverandører med hensyn til identifiserte delmarkeder, organisasjonsform og størrelse på omsetning.

39 leverandører er identifisert og gruppert etter eierskap, som tilsvarer 23 uavhengige leverandører når man ser på eierskap. Oversikten i Tabell 4-1 viser leverandørene slått sammen på eierskapsnivå. Disse leverandørene står for 92 prosent av omsetningen fra kjøp av institusjon og fosterhjem fra Bufetat. I konkurranseanalysen er intern organisering i f.eks. datterselskaper og underavdelinger irrelevant, det er kontrollen over selskapet som teller. Videre vil vi derfor foreta alle analyser på eierskapsnivå.

Leverandørsiden karakteriseres av noen store og mange små leverandører. Dette gjelder både for kommersielle og ideelle leverandører. Leverandørene er gruppert etter omsetning fra statlig barnevern i Figur 4-2.

Karakteristika

De fire store kommersielle aktørene er Ambea, Humana, Team Olivia og Aberia. Disse aktørene er alle en del av store helse- og omsorgsforetak som

opererer i flere land. For de kommersielle har det skjedd en konsolidering på eiersiden de siste årene, der mange små aktører har blitt kjøpt opp av de fire store. En tidligere stor aktør i markedet var Unicare. De solgte i 2019 sin institusjonsvirksomhet i Unicare Små Enheter til Ditt Tiltak. Samtidig avvirket de resterende virksomhet innenfor barnevern. Mange av de mindre kommersielle aktørene drives av eiere med barnevernfaglig bakgrunn og erfaring fra det offentlige barnevernet.

De største ideelle aktørene er Frelsesarmeen og CRUX. Kirkens Bymisjon som ellers er en stor aktør innenfor sosialtjenester er en relativt liten aktør innenfor barnevern og tilbyr kun tjenester på barnevernområdet gjennom sin stiftelse i Oslo. En annen lignende aktør er Haraldsplass Diakonale basert i Bergen, også de er en relativt liten aktør innenfor barnevern. SOS-barnebyer drev i perioden 2008-2018 en barneby i Bergen, de er nå i gang med nye fosterhjemsprosjekt i Drammen, Lillehammer og på Ringerike. OSF Brusetskollen er en del av Oslo Sanitetsforening som er en lokalforening under Norske Kvinners Sanitetsforening. Mange av de mindre ideelle aktørene har kun institusjonsvirksomhet innenfor barnevern, f. eks. Fagertun som er en enkeltinstitusjon etablert av lokale Norsk Folkehjelpag i Stange, Løten, Hamar og Moelv.

4.1 Leverandørenes organisering

De vanligste organisasjonsformene er aksjeselskaper og stiftelser. Det finnes også eksempler på allmenne aksjeselskaper, herunder Ambea og Humana, som begge er listet på Stockholmsbørsen. Frelsesarmeen er organisert som en forening.

Definisjon av ideelle leverandører

Difi har i sin veileder for anskaffelser av helse- og sosialtjenester trukket frem forhold som kjennetegner ideelle aktører (Difi, 2018). I denne fremkommer det at den endelige vurderingen av om en virksomhet er ideell ligger hos den enkelte kjøper. Vi har derfor benyttet oss av Bufdirs vurdering i forbindelse med konkurransen om rammeavtale i 2016. Her vurderes ingen av leverandørene organisert som aksjeselskaper som ideelle.

Tabell 4-1: Oversikt over leverandører

Selskap	Selskapstype	Driftsform
Ambea	ASA	Kommersiell
Humana	AS	Kommersiell
Team Olivia	AS	Kommersiell
Aberia	ASA	Kommersiell
Næromsorg Sør	AS	Kommersiell
Ditt Tiltak	AS	Kommersiell
Villa Vika	AS	Kommersiell
Barnevernkompetanse	AS	Kommersiell
Linnea	AS	Kommersiell
RUFS	AS	Kommersiell
Plan B	AS	Kommersiell
Frelsesarmeen	FLI	Ideell
Kirkens bymisjon	STI	Ideell
Haraldsplass Diakonale Stiftelse	STI	Ideell
SOS-barnebyer	STI	Ideell
CRUX	STI	Ideell
Fossum	STI	Ideell
Klokkergård	STI	Ideell
Oslo Sanitetsforening	STI	Ideell
Fyrlykta	STI	Ideell
Hiimsmoen	STI	Ideell
Milepælen	STI	Ideell
Fagertun Norsk Folkehjelp	STI	Ideell

Kilde: Oslo Economics Bedriftsdatabase.

4.2 Eierskap hos de fire store kommersielle aktørene

Beskrivelse av eierstruktur er i utgangspunktet kun relevant for leverandører organisert som aksjeselskaper, da stiftelser eier seg selv. De mindre aksjeselskapene har relativt enkle eierstrukturer, der vårt inntrykk er at eierskapet ligger nære driften. De fire store aksjeselskapene – Ambea, Humana, Team Olivia og Aberia – har mer kompliserte eierstrukturer.

Vi har begrenset oss til å beskrive endringer i eierstruktur de siste årene, for en lengre tidslinje over eierstruktur og oppkjøp henviser vi til Varde Hartmark sin rapport (Varde Hartmark, 2014).

4.2.1 Ambea

Ambea er et av Nordens største omsorgsforetak med virksomhet i Sverige, Norge og Danmark. Ambea driver omsorgsvirksomhet i Norge under varemerkene Stendi og Heimta. Ambea kjøpte i 2019 Aleris omsorgsvirksomheter i Skandinavia inkludert Aleris Norge AS som nå heter Stendi. Heimta ble også kjøpt opp av Ambea i 2019 og er nå en del av Stendi.

Ambea Norge AS eies, gjennom AMB Norway AS og AMB AS, av Ambea AB som er listet på Stockholmsbørsen siden 2017. Største aksjeeier er ACTR Holding AB som eies av Actor SCA registrert i Luxembourg. I Tabell 4-2 følger en oversikt over de ti største eierne til Ambea AS.

Tabell 4-2: Ambea AS største aksjeeiere

Eier	Andel
ACTR Holding AB	42 %
Didner & Gerger Fondförvaltning	9 %
Actor SCA	9 %
Catella Fondförvaltning	5 %
Lannebo Fonder	4 %
JPM Chase NA	4 %
RAM ONE	3 %
RBC Investor Services	3 %
Handelsbanken Fonder	2 %
SEB	1 %

Kilde: Avanza.

4.2.2 Humana

Humana har siden starten i 2001 vokst kraftig. I dag er Humana et stort omsorgskonsern i Norden med virksomhet i Sverige, Finland, Norge og Danmark (Humana, 2019). Humana kjøpte Koa-gruppen i 2016 gjennom kjøpet av Kvæfjord Opplevelse og Avlastning AS som i sin tur eier Koa Ungdomstiltak, Koa Helse og Omsorg AS og Koa Psykisk Helse AS. Humana har også anskaffet en rekke andre selskaper i senere tid, f. eks. Løft AS i 2016. Alle disse selskapene opererer nå under det juridiske navnet Human Care AS og varemerkenavnet Humana Omsorg og Assistanse.

Human Care AS eies av Humana AB som er listet på Stockholmsbørsen siden 2016. Største eierne er Air Syndication, registrert i Luxembourg og Impilo AB som eies av Impilo Holding AB, et svensk investeringselskap. I Tabell 4-3 følger en oversikt over de ti største eierne til Humana AS.

Tabell 4-3: Humana AS største aksjeeiere

Eier	Andel
Impilo Care AB	19 %
Air Syndication	12 %
Nordea Investment Funds	7 %
UBS AG London Branch	7 %
Lannebo Fonder	5 %
SEB	4 %
BNY Mellon NA	4 %
Tredje AP-fonden	4 %
Zirkona	4 %
Handelsbanken Fonder	2 %

Kilde: Avanza.

4.2.3 Aberia

Aberia tilbyr helse-, velferds-, og omsorgstjenester på vegne av offentlig sektor primært i Norge og Sverige. Selskapet har avtaler med det offentlige og yter tjenester som omfattes av barnevernloven og helse- og omsorgstjenesteloven (Aberia, 2019).

Aberia eies av Norlandia Health & Care Group (NHC) som igjen eies av Hospitality Invest AS som kontrolleres av Kristian Arne Adolfsen og Roger Adolfsen. Hospitality Invest eier også selskaper som blant annet driver barnehager, hoteller, sykehjem og asylmottak i Norge. Aberias barneverntjenester er organisert i Aberia Ung AS, Aberia FMU og Aberia Jentespranget AS.

Aberia har gjennom sitt morselskap Norlandia Health & Care Group (NHC) også virksomheter i Norge, Sverige, Finland, Tyskland og Nederland (Norlandia, 2019).

4.2.4 Team Olivia

Team Olivia er en av de største private aktørene som tilbyr omsorgstjenester i Sverige, Norge og Danmark. Selskapene i konsernet går under lokale varemerker organisert i datterselskaper (Team Olivia, 2019). Tabell 4-4 viser en oversikt over Team Olivias datterselskaper i Norge.

Team Olivia AS eies av Team Olivia Group AB. Det svenske risikokapitalselskapet Procuritas er majoritetseiere (62 prosent) siden 2008. Grunnleggerne til selskapet Karsten Inde og Åsa Inde eier 21 prosent gjennom selskapet Avacado, og PK Investment eier 9 prosent av aksjekapitalen (Team Olivia, 2019).

Tabell 4-4: Team Olivias datterselskaper i Norge

Datterselskap	Barnevern
Olivia Solhaugen AS	Ja
Connexa Barnevern AS	Ja
Olivia Boenheten AS	Ja
Hugin Barnevernstiltak AS	Ja
Olivia Kletten AS	Ja
Vesterled AS	Ja
AssisterMeg AS	Nei
Olivia Assistanse AS	Nei

Kilde: Proff Forvalt.

4.3 Tilbudte tiltak og tjenester

Alle kartlagte leverandører er registrert på en av følgende primære NACE-koder:

- 87.901 Institusjoner innen barne- og ungdomsvern
- 88.991 Barneverntjenester
- 94.910 Religiøse organisasjoner
- 88.995 Sosiale velferdsorganisasjoner
- 87.202 Omsorgsinstitusjoner for rusmiddelmissbrukere

4.3.1 Tiltak og tjenester på andre områder enn barnevernet

Flere av leverandørene i vårt utvalg driver virksomhet i andre sektorer enn barnevern, og da særlig innenfor helse og omsorg.

De fire store kommersielle aktørene inngår i konsern med store helse- og omsorgsforetak som opererer i flere land. I Norge har alle de store kommersielle et lignende tilbud av helse- og omsorgstjenester.

Ambea driver landsdekkende virksomhet innen brukerstyrt personlig assistanse (BPA), bo- og omsorgstjenester for voksne, herunder sykehjem og psykiatri. De tilbyr også eldreomsorg og hjelp i hjemmet (respirator-team).

Humana har et landsdekkende bo- og omsorgstilbud til mennesker med omfattende hjelpebehov og behandlingssentre som tilbyr spesialisthelsetjenester for unge og voksne med rusavhengighet som primær lidelse. De tilbyr også BPA.

Aberia tilbyr BPA, heldøgnsbemannede omsorgstilbud til voksne personer med hjerneskader og ulike tilleggsskader. De leverer også bo- og avlastningstiltak for psykisk utviklingshemmede, mennesker med autisme, atferdsproblematikk og sjeldne diagnoser.

Team Olivia har et bredt tilbud innen helse- og omsorgstjenester. I Norge har flere av deres virksomheter bo- og omsorgstilbud til mennesker med varierende grad av behov for hjelp og støtte. Dette innefattar blant annet skreddersydd assistanse for personer med nedsatt funksjonsevne og BPA.

Plan B er etter vår kjennskap den eneste av de mindre kommersielle aktørene i vårt utvalg som tilbyr tjenester utenfor barnevernet. De leverer tjenester innenfor psykiatri samt tjenester relatert til ytelse i skole og næringsliv.

De store ideelle aktørene CRUX og Frelsesarmeen arbeider bredt innenfor helse- og sosialsektoren. Dette gjelder også for Kirkens bymisjon og Haraldsplass Diakonale.

CRUX tilbyr tjenester innen psykisk helsevern, rus- og avhengighetsbehandling og oppfølgingstjenester med blant annet bo- og arbeidstrening før, under og etter endt soning eller behandling.

Frelsesarmeen er organisert etter elleve formålsaktiviteter, herunder nærmiljøkirker, rusomsorg, fengselsarbeid, andre marginaliserte grupper, samfunns påvirkning, miljø, opplæring, utdanning, kompetanseheving, eldreomsorg, arbeid og oppfølging samt bistands- og nødhjelp.

Kirkens bymisjon arbeider blant annet med arbeidstiltak, behandling og helsehjelp, boligtiltak, eldreomsorg, fattigdomstiltak, rettshjelp og åpen kirke.

Haraldsplass Diakonale driver sykehus og høgskole samt virksomhet innenfor eldreomsorg og psykiatri.

Oslo Sanitetsforening arbeider med ulike prosjekter relatert til integrering, vold mot kvinner, barn og unge, omsorgsberedskap og forskning.

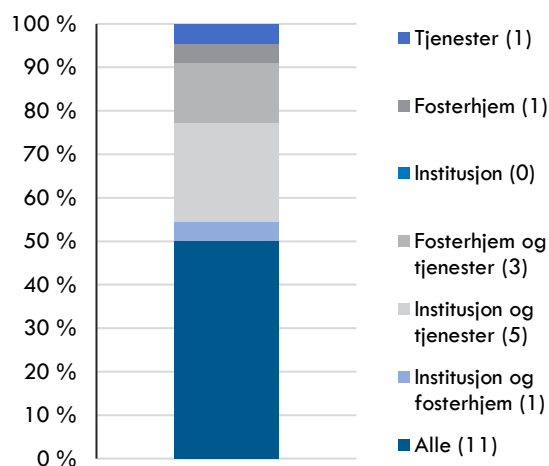
4.3.2 Tiltak og tjenester til barnevernet

I Figur 4-1 grupperer vi leverandørene i vårt utvalg etter hvilke delmarkeder de leverer tjenester og tiltak i. De fleste leverandørene tilbyr tjenester i mer enn ett delmarked. 11 av de utvalgte leverandørene leverer tjenester i alle delmarkedene.

For de kommersielle gjelder dette de fire store som tilbyr et bredt spekter av tjenester i alle delmarkeder. Også Næromsorg Sør (NOS) og Ditt Tiltak tilbyr tjenester i alle delmarkedene. Nevneverdig er at Bufdir sa opp rammeavtalen med NOS i oktober 2018 da Bufdir ikke hadde tilstrekkelig trygghet for kvaliteten i tilbudet. Innenfor tiltak og tjenester rettet mot kommunalt barnevern leverer NOS hjemmebaserte tiltak, mens Ditt Tiltak tilbyr et bredt spekter av tiltak og tjenester, f.eks. saksbehandling, hjemmebaserte tiltak og ettervern.

For de ideelle gjelder dette CRUX, Frelsesarmeen, Haraldsplass Diakonale, Klokkergård og OSF. Innenfor tiltak og tjenester rettet mot kommunalt barnevern tilbyr de tre førstnevnte et bredt spekter av tjenester og tiltak. OSF tilbyr oppfølging av kommunale forsterkede fosterhjem og ettervern. Klokkergård tilbyr ettervern for de som tidligere har bodd på institusjon eller i fosterhjem hos dem.

Figur 4-1: Leverandørene gruppert etter tilbudte tiltak og tjenester



Kilde: Oslo Economics. Note: «Alle» betyr at leverandørene tilbyr tjenester, fosterhjem og institusjon.

Kirkens bymisjon Oslo er den eneste leverandøren i vårt utvalg som kun tilbyr institusjon og fosterhjem.

Barnevernkompetanse, Fyrlykta og Linnea tilbyr fosterhjem og tiltak og tjenester rettet mot kommunalt barnevern. Fyrlykta hadde tidligere også institusjonsvirksomhet, men kontrakten med Bufdir ble sagt opp i 2017 og institusjonene ble solgt til en konkurrent etter at det kom frem at Fyrlykta ikke drev ideell virksomhet (Deloitte, 2017). Barnevernkompetanse leier i hovedsak ut fagpersoner til de kommunale barneverntjenestene og tilbyr et bredt spekter av tjenester, f. eks. saksbehandling, hjemmebaserte tiltak og administrative tjenester. Fyrlykta og Linnea er spesialiserte på rekruttering, opplæring og veiledning av fosterhjem, den siste delen tilbys både til egne fosterhjem og til kommunale fosterhjem.

Videre finnes det en del leverandører som kun tilbyr institusjon og tiltak og tjenester rettet mot kommunalt barnevern. For de kommersielle gjelder dette Villa Vika. De tilbyr institusjon og avlastningstiltak. Av de ideelle gjelder dette Fagertun, Hiimsmoen, Milepælen og Fossum som alle tilbyr ettervern til de som tidligere har bodd på institusjon hos dem. Av disse er Hiimsmoen, Fossum og Milepælen i tillegg til Klokkergård alle spesialisert på rusavhengighetsbehandling.

Etter vår kjennskap leverer ingen av leverandørene i vårt utvalg kun institusjon. SOS-barnebyer er den eneste leverandøren i vårt utvalg som kun tilbyr fosterhjem. Plan B er den eneste leverandøren i vårt utvalg som kun leverer tiltak og tjenester rettet mot kommunalt barnevern, hovedsakelig hjelpetiltak til familier og fosterhjem.

4.4 Underleverandørmarkeder

For å drive en institusjon trenger leverandøren produksjonsfaktorer, herunder en godt egnet bygning og kvalifisert personell, se kap. 3.2.1. For å kunne tilby et fosterhjem må leverandøren rekruttere fosterhjem, se kap. 3.3.1. For å kunne gi et godt tilbud av tjenester rettet mot de kommunale barnevernet trenger leverandørene kvalifisert personell, se 3.4.1.

De viktigste faktormarkedene er derfor:

- Eiendomsmarkedet
- Arbeidsmarkedet
- Rekrutteringsmarkedet for fosterhjem

Formålet med å se på faktormarkedene er at det kan være skjulte konkurranseproblemer, som man ikke observerer i barnevernmarkedene. Faktormarkedene kan også gi opphav til ineffektivitet i barnevernet.

4.4.1 Eiendomsmarkedet

Dersom det er knapphet på tilgang på eiendom for å levere tiltak og tjenester til barnevernet kan det gi ineffektivitet. Man kan for eksempel tenke seg én aktør som har kjøpt opp alle eiendommer som benyttes til institusjonsdrift og dermed skaper seg et monopol i dette faktormarkedet. Denne aktøren kan siden leie ut eiendommene med høy lønnsomhet.

Basert på vår informasjonsinnhenting har vi ikke observert denne type atferd, og det virker heller ikke som om eiendommene som benyttes er så spesielle at man ikke enkelt kan tilpasse andre eiendommer. Det fremstår for oss som at noen leverandører eier institusjonseiendommene selv og noen leier eiendommer fra uavhengige aktører. Det foreligger neppe betydelige konkurranseproblemer i eiendomsmarkedet.

4.4.2 Arbeidsmarkedet

Konkurransen eller tilbudet i arbeidsmarkedet kan også svikte. F.eks. kan en fagforening som organiserer alle med én type fagkompetanse opptre som en monopolist som driver opp lønninger slik at lønnsveksten blir uforholdsmessig høy sammenlignet med andre sektorer. Gjennom vårt arbeid har vi ikke funnet at fagforeningene har så sterk makt i barnevernet. F.eks. antar vi at streikemulighetene reelt sett er noe begrenset, fordi man neppe kan stenge institusjoner uten at det kan bli fare for liv og helse.

Inntrykket er heller ikke at lønnsnivået i barnevernet er høyere enn i sammenlignbare sektorer.

En annen fare i arbeidsmarkedet kan være, i likhet med eiendomsmarkedet, at en aktør knytter til seg store deler av den kvalifiserte arbeidstokken og deretter fungerer som en underleverandør til de andre leverandørene. Heller ikke dette har vi observert. I den grad leverandørene benytter seg av underleverandører er det i form av konsulenter/enkeltmannsforetak de har knyttet seg til. Dette gjøres helt eller delvis av flere leverandører.

4.4.3 Rekrutteringsmarkedet for fosterhjem

En fare i rekrutteringsmarkedet for fosterhjem kunne vært at fosterhjem organiserte seg slik at de kunne agere som et monopol og drive opp godtgjøringen sin. Det finnes ingenting som tyder på det.

4.5 Inntekter og gevinster

For å kartlegge inntekter og gevinster fra salg av tiltak og tjenester til barnevernet har vi benyttet oss av tre datakilder:

- Oslo Economics' Bedriftsdatabase
- Bufdirs regnskapsdata
- Spørreundersøkelse til leverandørene

I Oslo Economics' Bedriftsdatabase foreligger tall for alle 39 kartlagte leverandører. Avhengig av hvordan selskapet er organisert kan vi i varierende grad trekke ut tall for barnevernvirksomheten og anslå inntekter og gevinster. For selskaper som har skilt ut virksomhet relatert til barnevern i egne datterselskap har vi aggregert tallene på eierskapsnivå, sånn at

tallene viser barnevernvirksomheten for alle datterselskap aggregert på eiernivå. For selskaper som driver i flere bransjer innenfor samme selskap har vi ikke klart å dekomponere tallene for virksomheten som relaterer seg til barnevern. Som vi ser av Figur 4-3 er identifiserte leverandørers omsetning etter bruk av denne metoden totalt ca. 9,4 mrd. kr, hvorav 2,5 mrd. kr er omsetning fra statlig barnevern. Dette skaper videre usikkerhet i estimert driftsmargin og rentabilitet.

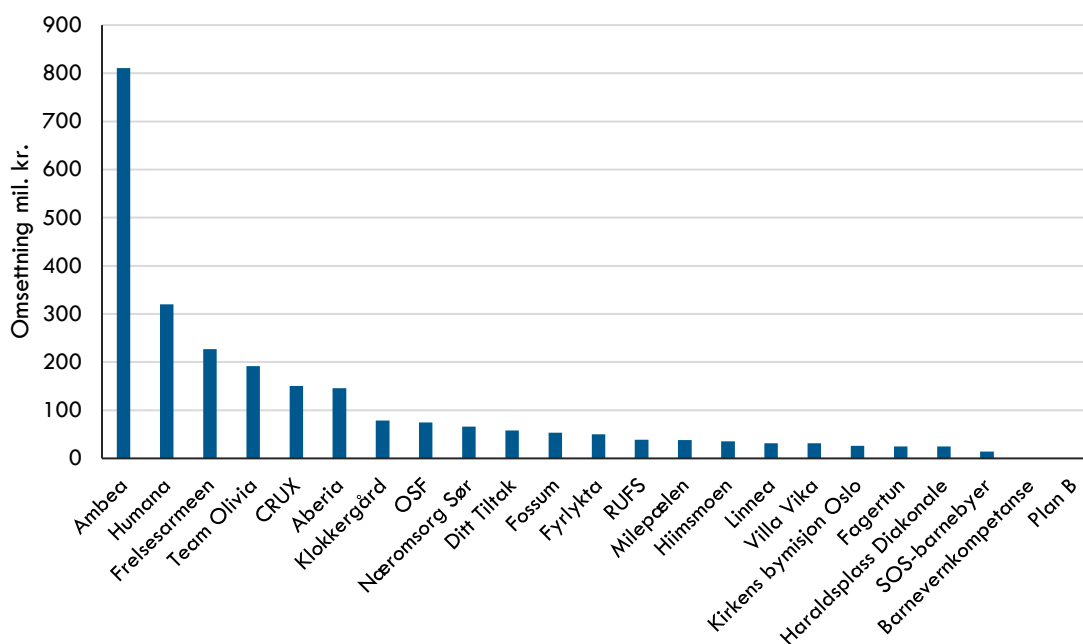
Fra Bufdir har vi fått omsetningstall fra statlig barnevern, herunder institusjon og fosterhjem, for alle 39 leverandører i vårt utvalg. Her har vi aggregert tallene på eierskapsnivå på samme måte som for dataene fra bedriftsdataen. Dette gjør at vi kan beregne inntekter på eierskapsnivå fra statlig barnevern. Så vidt vi vet foreligger det ikke noen samlede data for tiltak og tjenester rettet mot kommunalt barnevern.

Vi har også forespurt driftsinntekt og driftsresultat for barnevernvirksomheten, herunder institusjon, fosterhjem og tjenester og tiltak rettet mot kommunalt barnevern, fra de utvalgte leverandørene. Vi har mottatt dette fra 12 av 23 leverandører på eierskapsnivå. Utvalget består av 8 ideelle og 4 kommersielle aktører. 7 leverandører har levert tall for institusjon, 5 for fosterhjem og 6 for tiltak og tjenester rettet mot kommunalt barnevern. Disse dataene er å anse som forretningssensitive på selskapsnivå og vi viser derfor kun aggregerte data.

4.5.1 Inntekter

Figur 4-2 viser de utvalgte leverandørenes omsetning fra institusjon og fosterhjem.

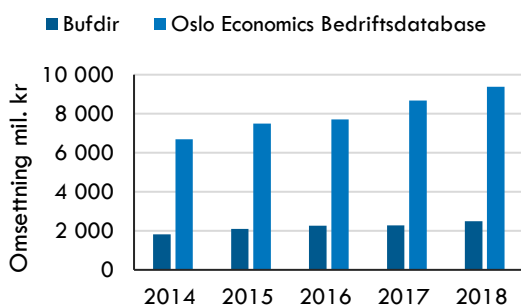
Figur 4-2: Leverandørenes omsetning fra institusjon og fosterhjem for 2018



Kilde: Bufdir

Figur 4-3 viser at rundt 30 prosent¹⁶ av de utvalgte leverandørenes omsetning kommer fra statlig barnevern.

Figur 4-3: Leverandørenes omsetning fra institusjon og fosterhjem sammenlignet med total omsetning



Kilde: Bufdir

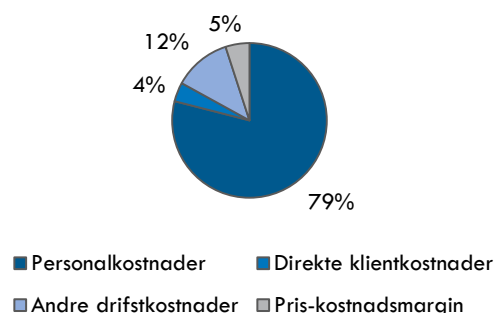
4.5.2 Gevinster

Markedsmakt og andre konkurranseproblemer kan gi mulighet til å sette pris over grensekostnad. Faren er at leverandørene med betydelig markedsmakt utnytter denne gjennom å ta ut høyere priser, slik at inntekten er betydelig høyere enn de relevante kostnadene. Sagt med andre ord, de tar ut en profitt utover normal avkastning.

En måte å avdekke om leverandørene tar ut profitt over normal avkastning er å beregne pris-

kostnadsmargin. Vi har dessverre ikke datagrunnlag for å beregne denne marginen. Vi vet at pris-kostnadsmarginen for hvert enkeltkjøp følges opp av Bufetats enhet for inntaktsstøtte. Figur 4-4 viser et eksempel på gjennomsnittlig pris-kostnadsmargin på 5 prosent fra Bufetats enhet for inntaktsstøtte.

Figur 4-4: Eksempel fra Enhet for inntaktsstøtte på prismetris for et enkeltkjøp



Kilde: Bufetat

En annen måte å avdekke om leverandørene tar ut profitt utover normal avkastning, er å se på nøkkeltallene driftsmargin og rentabilitet.

Driftsmargin viser forholdet mellom driftsresultat og driftsinntekter/omsetning. Driftsinntekter og driftsresultat er inntekter og resultat generert i selskapet og tar ikke hensyn til hvordan virksomheten er finansiert.

¹⁶ Tallet i realiteten lavere da vi ikke inkludert all omsetning på eiernivå.

$$DM = \frac{DR}{DI}$$

Der DM er driftsmargin, DR er driftsresultat og DI er driftsinntekt.

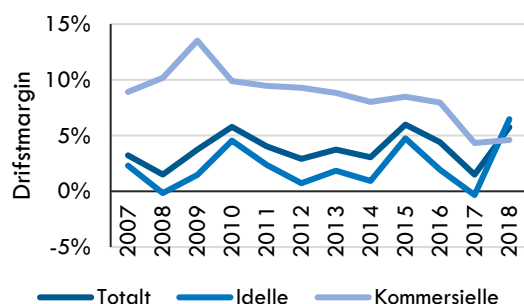
Rentabilitet¹⁷ viser forholdet mellom summen av driftsresultat og finansinntekter og samlet kapital i selskapet. Den viser hvor stor avkastning det er på kapitalen som er bundet i selskapet.

$$TKR = \frac{(DR + FI) * 100}{GTK}$$

$$GTK = \frac{TK(\text{år}) + TK(\text{år} - 1)}{2}$$

Der TRK er totalkapitalrentabilitet, DR er driftsresultat, FI er finansinntekt og GTK er gjennomsnittlig totalkapital TK .

Figur 4-5: Driftsmargin alle tre markeder

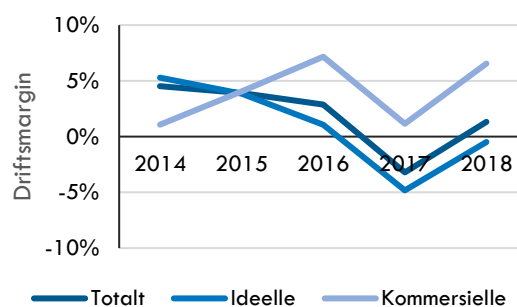


Kilde: Oslo Economics Bedriftsdatabase

Figur 4-5 viser driftsmarginer fra Oslo Economics Bedriftsdatabase, mens Figur 4-6 og Figur 4-7 viser egenrapporterte driftsmarginer fra leverandørene. De ideelle er tyngre vektet i vårt utvalg og er derfor sterkere korrelert med totalen. Vi ser at de kommersielle over tid har hatt høyere driftsmarginer, noe man også forventer siden de ideelle ikke betaler utbytte til eierne og derfor har «gratis» egenkapital.

En viktig feilkilde som fremkommer av Figur 4-3 er at vi ikke har klart å isolere barnevernvirksomheten, vi er derfor i tvil om i hvilken del av virksomheten driftsmarginene genereres. Denne feilkilden er adressert gjennom Figur 4-6.

Figur 4-6: Driftsmargin alle tre markeder

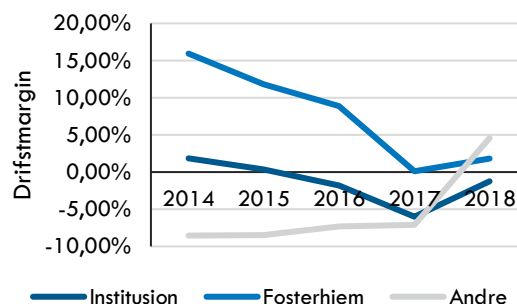


Kilde: Leverandørene

Når vi ser på tallene leverandørene har oppgitt, har de kommersielle også her høyere driftsmarginer. Vi observerer et fall i driftsmarginer i 2017 og en tilsvarende oppgang i 2018. Vi har dessverre ikke grunnlag til å kunne si hva dette skyldes.

En mulig negativt bidragende feilkilde er her et skeivt utvalg av leverandører, hvis leverandørene med lave marginer har større insentiv til å levere data enn de med høye marginer.

Figur 4-7: Driftsmargin fordelt på marked



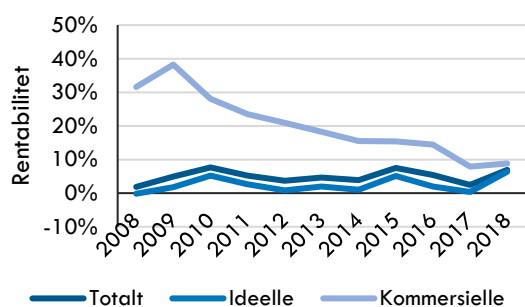
Kilde: Leverandørene

Figur 4-7 viser at leverandørene rapporterer om gjennomgående fallende marginer frem til 2017. Vi har ikke grunnlag for å si hva dette skyldes.

Vi vil også påpeke at det er usikkerhet rundt fordelingsnøkkel som er brukt for å fordele de indirekte kostnadene, og dermed driftsmarginene, mellom de tre markedene hos den enkelte leverandør.

¹⁷ Rentabilitet er her definert som totalkapitalrentabilitet.

Figur 4-8: Rentabilitet alle tre markeder



Kilde: Oslo Economics Bedriftsdatabase.

Fra Figur 4-8 ser vi at for de kommersielle har rentabiliteten falt fra et høyt nivå og siden konvergere mot den til de ideelle.

Rentabilitet kan være et noe misvisende lønnsomhetsmål fordi disse selskapene kan ha høy humankapital som ikke fanges opp i totalkapitalen. Generelt har virksomheter som driver med lav realkapital i forhold til humankapital lavere totalkapitalrentabilitet enn virksomheter som driver med høy realkapital i forhold til humankapital.

Flytting av overskudd til utlandet

En mulig potensiell feilkilde til nøkkeltallene er at de multinasjonale selskapene klarer å flytte profitt ut av selskapet gjennom internprising før pengene vises i resultatet. Dette oppnår man gjennom å ta en pris over markedspris for varer og tjenester innad i et konsern. Hvis dette skjer, tilsier det at lønnsomheten er undervurdert.

Mulighetene til å flytte overskudd begrenses av skatteregler der selskapene skal følge armlengdeprinsippet ved transaksjoner innad i konsern. Armlengdeprinsippet tilsier at prisen på varer og tjenester som handles internt i et multinasjonalt selskap skal settes lik markedsprisen, det vil si den prisen som selskapet kan handle varen eller tjenesten for utenfor selskapet. Det er likevel et visst handlingsrom for å bestemme internpriser innenfor regelverket.

Oslo Economics har ikke gjort en fullstendig vurdering av om overskudd flyttes, men basert på prisnivået i markedet og innsynet Bufetat har om kostnader i den enkelte kontrakt, er det totale mulighetsrommet for å hente overskudd relativt begrenset.

4.6 Samlet vurdering leverandøranalyse

Samlende kjennetegn

Leverandøranalysen kan oppsummeres med at det er stor variasjon, jf. følgende:

- Det er en betydelig andel både ideelle og kommersielle leverandører
- Eierskapet varierer fra selveiende (særlig ideelle), ansatteide og enkeltmannsforetak til profesjonelle norske investorer og utenlandske investorer og børsnoterte konserner
- Størrelsen varierer fra enkeltmannsforetak til store konsern
- Mange av selskapene, og alle de store, er inne i beslektet virksomhet, særlig helse- og sosialtjenester, med overvekt av rusbehandling for de ideelle
- Leverandørens portefølje av tjenester til barnevernet varierer fra kun én type til hele spekteret
- Graden av vertikal integrasjon (dvs. eierskap til underleverandører) er relativt lav
- Det er et overordnet bilde av fallende driftsmarginer og totalrentabilitet i bransjen fra 2012 til 2017, men med en oppgang fra 2017 til 2018
- Vi har ikke observert store muligheter for leverandørene å hente gevinster fra barnevernet via andre kanaler enn vanlig regnskapsmessig overskudd

5. Kilder til svikt i markedet

Bruken av private aktører i barnevernet skjer i flere markeder der kjøper og selger møtes. Disse markedene er nødt til å fungere for at ressursene i barnevernet skal utnyttes effektivt.

Effektive markeder innebærer at «ingen kan få det bedre uten at andre får det verre».¹⁸ Videre er det slik at markeder med fullkommen konkurranse gir en effektiv ressursbruk.

Forutsetningene for fullkommen konkurranse er:

- Normale goder uten eksterne virkninger
- Ingen kunder eller leverandører med markedsrett
- Identiske produkter
- Rasjonell atferd
- Fullkommen informasjon
- Ingen inngripen fra myndighetene
- Ingen transaksjonskostnader

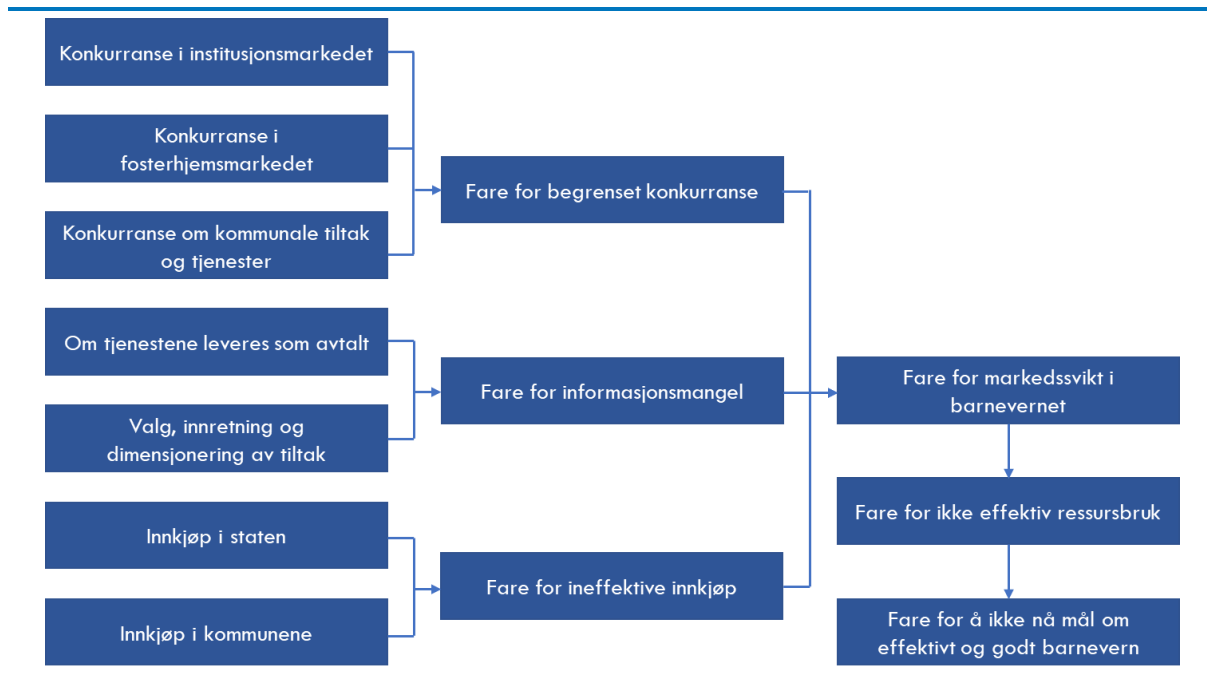
Det er svært sjelden eller aldri markeder oppfyller forutsetningene for fullkommen konkurranse. Barnevernet oppfyller antakelig ingen av forutsetningene fullt ut. For eksempel er hele markedet et resultat av inngripen fra myndighetene. Barnevern har også store eksterne virkninger i form av at omsorg for barna kan gi barna økt velferd i mange år, økt produktivitet i arbeidslivet og sparte kostnader i andre offentlig tjenester.

Konkurransen vil i mange tilfeller likevel fremme effektiv ressursbruk fordi konkurransen kan føre til lavere kostnader og bedre kvalitet, men av og til vil markedet fungere så dårlig at man kaller det *markedssvikt*.

Resultatet av markedssvikt er at prisene i markedet blir høyere, og kvaliteten/utvalget av tjenester blir dårligere, enn det som er effektivt for samfunnet.

Figur 5-1 viser de viktigste kildene til svikt i markedet som vi har vurdert.

Figur 5-1: Mulige kilder til markedssvikt ved kjøp av tiltak og tjenester til barnevernet



Vi vil gjennomgå hvert av disse punktene i det følgende. Dette innebærer at det er noen mulige kilder til markedssvikt i barnevernmarkedene vi vurderer som mindre sannsynlig og derfor ikke går nærmere inn på. Dette gjelder for eksempel at vi har sett nærmere på om aktørene på kjøpersiden er rasjonelle (gjennom å vurdere styringssvikt/forhold på

innkjøpersiden), mens vi vurderer at fare for begrenset rasjonalitet på leverandørsiden har mindre betydning for effektiviteten.

¹⁸ Dette kalles Pareto-effektivitet i samfunnsøkonomien.

5.1 Faren for begrenset konkurranse

Virksom konkurranse mellom leverandører er en forutsetning for at markedet skal fungere.

Konkurransen gjør at kundene blir stilt ovenfor riktige priser på produktene de kjøper. Riktige priser innebærer at de dekker gjennomsnittlige langsiktige kostnader.

Leverandørene vil ha en interesse av å begrense konkurransen for å øke prisene, dette kan være ulovlig etter konkurranseloven. Begrenset konkurranse er imidlertid ikke ulovlig i seg selv, og kan for eksempel være et resultat av at de største leverandørene vokser raskest.

For å vurdere om konkurransen er virksom innenfor de tre produktmarkedene tar vi utgangspunkt i:

- Ensidige virkninger
- Koordinerte virkninger
- Etableringshindringer
- Eventuell øvrig konkurransebegrensende atferd

Ensidige virkninger er når én aktør utnytter sin markedsrett. Dette krever vanligvis en typisk dominerende aktør i markedet. Her ser vi på i hvilken grad leverandørene konkurrerer med hverandre og i hvilken grad markedsstrukturen gir incentiver til å konkurrere hardt om å vinne oppdrag.

Koordinerte virkninger er når to eller flere aktører stilltørende eller eksplisitt samarbeider om priser, vilkår eller markedsdeling. Her ser vi på risikoen for at markedene når en tilstand der aktørene ikke konkurrerer med hverandre. Denne risikoen øker vanligvis når det er få aktører med omtrent like store markedsandeler.

Vurderingskriteriene for markedsrett og derigjennom risikoen for både ensidige virkninger og koordinerte virkninger er:

- Markedskonsentrasjon
- Utforming av innkjøpssystem
- Antall konkurrenter i anbud
- Marginer

Etableringshindringer innebærer at det er vanskelig for nye bedrifter å etablere seg. Dette leder til at eksisterende bedrifter kan utnytte markedsrett uten at det utløser nyetableringer. Etableringshindringer må normalt være tilstede for at eksisterende aktører i markedet skal kunne utnytte markedsrett over tid.

Eventuell øvrig konkurransebegrensende atferd er faktisk atferd som hindrer effektiv konkurranse eller strukturelle forhold som gir incentiver til en slik atferd. F. eks. predasjonsprising eller at konkurrenter nektes tilgang til nødvendige ressurser.

5.1.1 Konkurransen i institusjonsmarkedet

Det vil typisk være slik at jo flere konkurrenter det er i et marked, desto vanskeligere er det for en stor bedrift å utnytte markedsrett og sette prisen over gjennomsnittlige langsiktige kostnader. Dette følger av konkurrentenes muligheter til å overta salget til en leverandør som hever prisen. Generelt sett kan vi forvente at når konsentrasjonen går opp, minsker markedsretten. Konsentrasjonen i markedet vil øke når man har færre leverandører i et marked, og når leverandørene relativt sett blir større.

I vurderingen av konsentrasjon har vi sett på antall leverandører i markedet og hvor stor markedsandel de har.

Markedsandeler

Et mål på konsentrasjon er Herfindahl-Hirschman indeksen (HHI). HHI-indeksen er summen av alle leverandørenes markedsandel opphøyd i annen:

$$HHI = \sum_{i=1}^N s_i^2$$

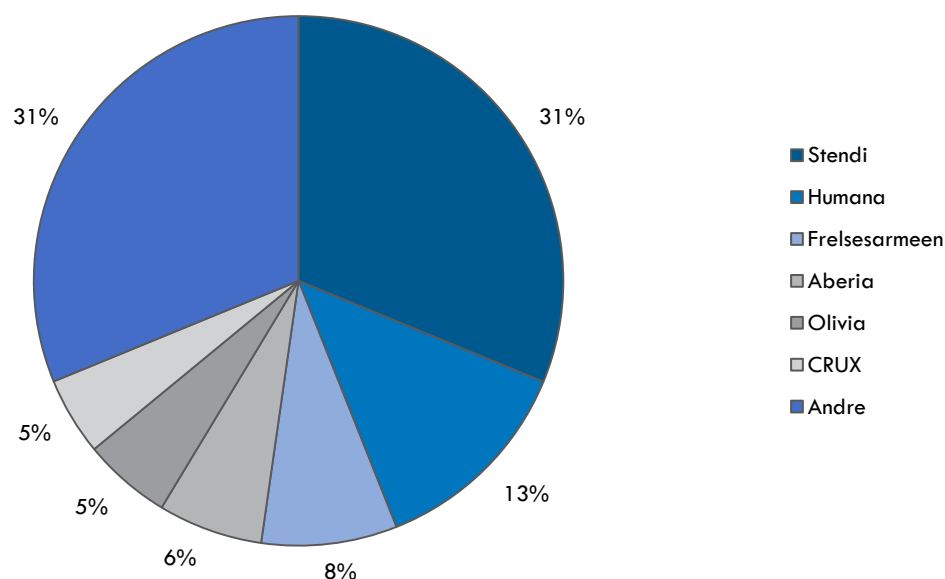
Der s_i er markedsandelen (målt i prosentpoeng) til leverandør i . Jo høyere HHI-indeksen er, jo større er konsentrasjonen i markedet. Dersom et marked er fullstendig monopolisert og en tilbyder betjener hele markedet, vil HHI-indeksen være $100^2 = 10\,000$. Dersom det finnes et svært stort antall tilbydere med liten markedsandel vil indeksen være nærmere 0. Indeksen tillegger store markedsandeler større vekt enn små markedsandeler. Dersom det er like mange aktører i to forskjellige markeder, et marked med likt fordelte markedsandeler og et marked med ujevnt fordelte markedsandeler, vil HHI være større i markedet med ujevnt fordelte markedsandeler. For eksempel vil et marked med tre like store aktører vurderes som mindre konsentrert enn et marked med en stor leverandør og to små.

Amerikanske konkurransemyndigheter betrakter et marked hvor HHI-indeksen ligger:

- under 1 000 som svakt konsentrert
- mellom 1 000 og 1 800 som moderat konsentrert
- over 1 800 som sterkt konsentrert

Lignende regler benyttes også av EU-kommisjonen ved behandling av konkurransesaker.

Figur 5-2: Nasjonale markedsandeler i institusjonsmarkedet for 2018

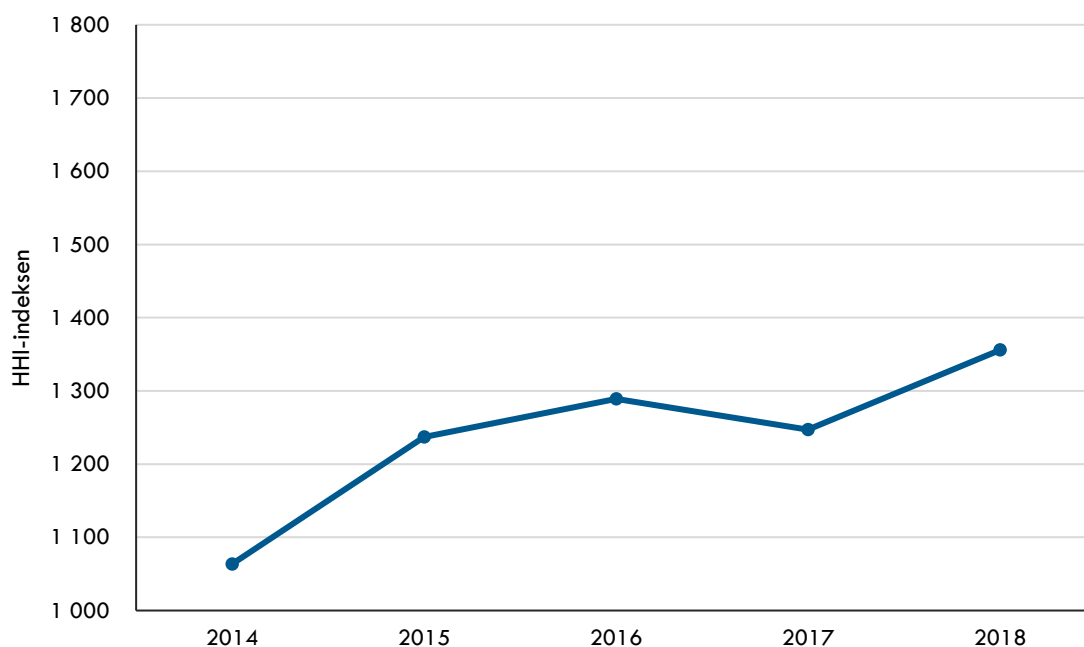


Kilde: Bufdir

Fra Figur 5-2 ser vi at den største leverandøren har 31 prosent av omsetningen i institusjonsmarkedet, mens de seks største aktørene har 69 prosent i 2018. Vi vurderer konsentrasjonen som moderat med en HHI på 1356 for 2018, se Figur 5-3.

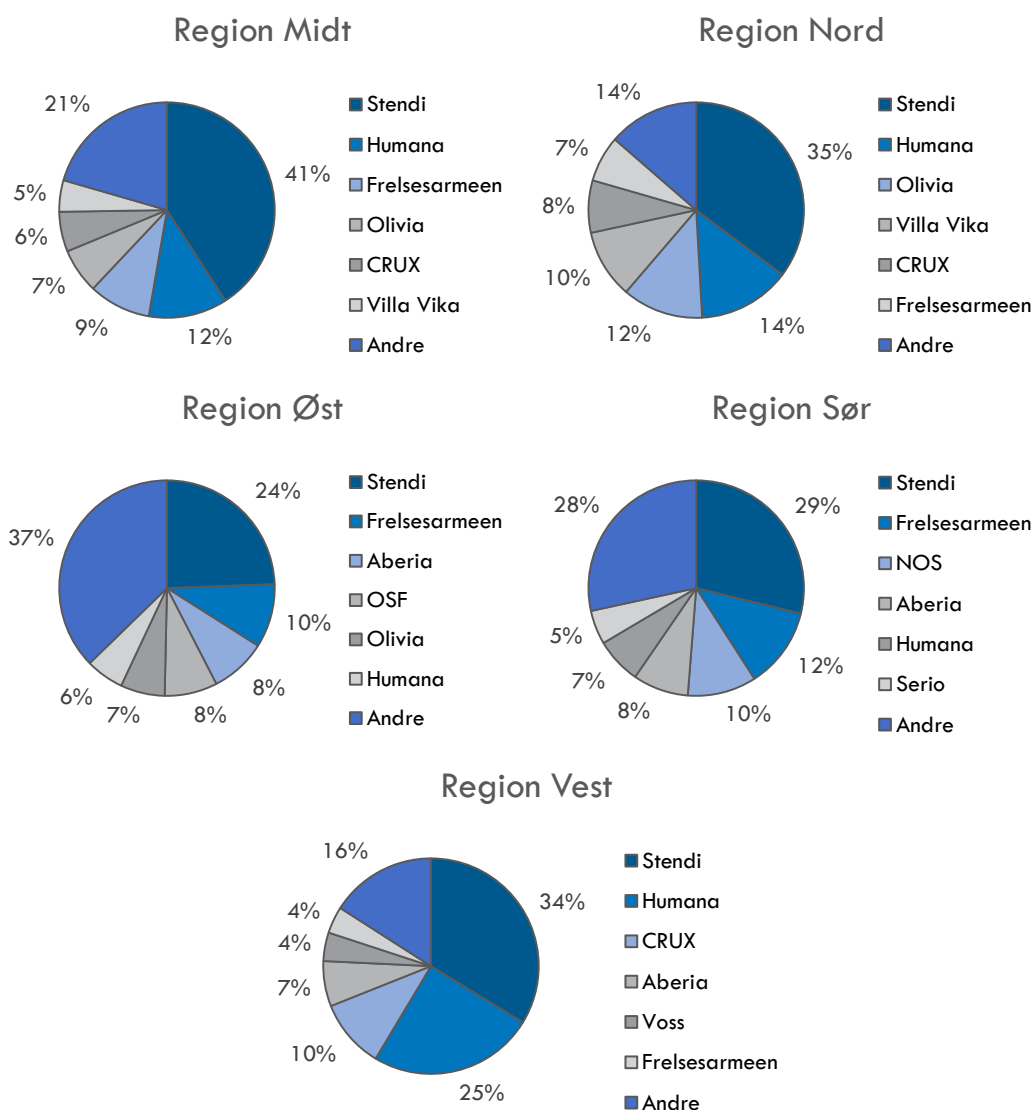
Vi observerer noen regionale forskjeller i konsentrasjon, med lavest konsentrasjon i Region Øst og høyest i Region Midt. Vi ser likevel ingen vesentlige forskjeller mellom regionene, se Figur 5-4.

Figur 5-3: Markedskonsentrasjon i institusjonsmarkedet for 2014-2018



Kilde: Bufdir

Figur 5-4: Regionale markedsandeler i institusjonsmarkedet for 2018



Kilde: Bufdir

Antall tilbud per konkurranse

Vi vurderer **konkurransen om rammeavtaler** som relativt høy samlet sett, men moderat innenfor segmentet for ideelle leverandører.

Konkurransen om *rammeavtalen* i 2016 var gjennomført ved en todelt konkurranse. Den første delen var forbeholdt ideelle aktører, mens i den andre delen konkurrerte både ideelle og kommersielle leverandører. I første del mottok Bufdir 17 tilbud, mens de i andre del mottok 31 tilbud på eierskapsnivå. Det var imidlertid en utfordring at tilbudet fra ideelle leverandører i den første delen ikke var stort nok, og med tilfredsstillende kvalitet, i alle målgrupper. I flere segmenter fikk alle de ideelle som tilfredsstilte kravene tildelt avtale. Dette indikerer en svakhet ved konkurransen, gitt at det er et eget marked for ideelle. 23 leverandører ble tildelt plasser på rammeavtalene i 2016.

For konkurransen om *rammeavtalen* i 2018 ønsket 5 aktører å delta. Kun 2 leverandører oppfylte kravene til Bufdir og fikk delta i konkurransen, og begge ble tildelt plasser.

Selv om alle ideelle aktører med tilfredsstillende kvalitet i 2016 og alle de leverandørene som oppfylte kravene i 2018 ble tildelt plasser fremstår det likevel som at de blir presset på pris, noe som tyder på relativt høy konkurranse.

Vi vurderer **konkurransen om enkeltavtaler** som tilfredsstillende. Bufetat har en rutine om å henvende seg til minst tre leverandører. Leverandørene opplyser om at de ofte taper, og nevner pris som en sterk medvirkende faktor. Dette tilsier at konkurransen har en dempende effekt på pris. Vi har forespurt data om dette hos Bufetat, men kun mottatt tilfredsstillende data fra Region Øst og Region Sør. Datagrunnlaget

er dermed for lite for å gjennomføre en kvantitativ analyse.

I intervjuer opplyser leverandørene om lav lønnsomhet på rammeavtalene og noe høyere lønnsomhet på enkeltkjøp. Dette indikerer isolert sett at leverandørene i større grad kan utnytte markedsmakt på enkeltkjøp. Vi tror også at forskjeller i lønnsomhet kan forklares av risikofordelingen på de to avtaletypene. Rammeavtalene legger opp til det Bufetat kaller robuste priser innenfor målgruppene, som legger en større risiko relatert til forskjellig dimensjonering innad i målgruppene over på leverandørene. Dette skiller seg fra enkeltavtaler der pris forhandles frem for hver enkelt plassering. Opplysningene om lav lønnsomhet på rammeavtale tyder på at leverandørene ikke fullt ut har klart å prise inn risikoen knyttet til robustpris. Vi har også gjennom intervjuene hørt at mange leverandører står med ubenyttede leveransegaranti plasser for rammeavtalen fra 2016, og at dette er en viktig faktor for lønnsomheten. Data fra leverandørene presentert i Figur 4-7 tyder på relativt lave marginer i institusjonsmarkedet.

Kjøperkraft institusjonsmarkedet

Kjøperkraft kan også veie opp for markedsmakt hos leverandørene. På institusjonsområdet har staten på grunn av sin rolle som eneste kjøper (sammen med Oslo kommune og de tre prøvekommunene Alta, Færder og Røyken) vesentlig kjøperkraft. Når en aktør har kjøperkraft, vil dens adferd kunne påvirke markedet den kjøper fra. Når en kjøper utøver kjøperkraft vil den oppnå bedre betingelser, alt annet likt. En statlig innkjøper bør være opptatt av å presse prisene til et riktig nivå og derigjennom gjøre et best mulig kjøp. Når aktørene ikke kan levere til noen annen enn staten blir det en vann-eller-forsvinn-situasjon for dem. De blir følgelig villige til å strekke seg langt for å vinne, det kan i ytterste tilfelle føre til at leverandørene ikke tjener penger. Dette kan i prinsippet også inntreffe selv med høy markedsmakt. Graden av kjøperkraft vil variere. Forhold som taler for stor grad av kjøperkraft er:

- Velinformerte kjøpere
- Ikke store kostnader for kjøper å skifte fra en selger til en annen (lave byttekostnader)
- Minst to potensielle selgere med relativt likeverdige tilbud (ikke tilbudsmonopol)
- Kjøpers volum er av betydning for selgerens totale salg (andre markeder)
- Mulighet til å utforme en auksjon, der leverandørene blir satt opp mot hverandre, og det i sin ytterste konsekvens betyr at kun en av dem blir valgt (kapasitet)

Vi vurderer at det er høy grad av kjøperkraft i institusjonsmarkedet. Staten er en velinformert kjøper,

som utnytter sin kjøperkraft til å fremskaffe informasjon om pris-kostnadsmarginer som gjør de godt egnet til å presse leverandørene på pris. Også kjøpers volum er av betydning for leverandørens totale salg. Fra Figur 4-3 ser vi at 30 prosent av leverandørens omsetning kommer fra barnevern. I de tilfeller der kjøper har begrenset tid til å gjennomføre konkurranser, og leverandører har begrenset tid til å rigge tilbud, kan man tenke seg at graden av kjøperkraft blir svekket som følge av dette. En annen demper på kjøperkraften på kort sikt er vesentlige byttekostnader relatert til allerede plasserte barn. Det at Bufetat har egne tilbud på institusjonsområdet øker graden av kjøperkraft. Skulle leverandørene utnytte markedsmakt, kan staten på sikt gjennom å endre gjennomføringsstrategi gå over til å drive selv i stedet for å kjøpe i markedet.

Etableringshindringer

Videre tar vi for oss etableringshindringer.

Etableringshindringer gjør det vanskelig eller lite lønnsomt å tre inn i et marked. Etableringshindringer er mest relevant å vurdere i markeder der det er høy markedskonsentrasjon. En rekke forhold kan bidra til etableringshindringer:

- Irreversible investeringer
- Tilgang til produksjonsfaktorer
- Tilgang til distribusjonskanaler
- Reguleringer
- Stordriftsfordeler
- Nettverksfordeler
- Konkurransbegrensende adferd
- Samdriftsfordeler

Vi vurderer at det er lave etableringshindringer. De mest sentrale etableringshindringene er kapital til eiendom og personell samt godkjenning. Tilstedeværelsen av mange små aktører indikerer at disse etableringshindringene ikke er betydelige. Vi observerer vesentlige stordriftsfordeler relatert til dekking av faste kostnader og håndtering av risiko. Vi ser også tendenser til samdriftsfordeler over ulike tjenesteområder, fortrinnsvis relatert til delt infrastruktur og personell. Dette gir små og nyetablerte aktører en konkurranseulempet i forhold til de store. En utfordrende konkurransesituasjon for små aktører betyr imidlertid ikke at konkurransen fungerer dårlig.

Samlet vurdering av konkurransen i institusjonsmarkedet

Samlet sett ser vi få tegn til konkurransebegrensende atferd. Markedskonsentrasjonen har økt noe de siste årene. Det er likevel lite sannsynlig at markedsstrukturen med moderat konsentrasjon legger til rette for ensidig eller koordinert konkurransebegrensende atferd. Markedet har ingen

typisk dominerende aktør og vi ser ingen indikasjoner på konkurransebegrensende atferd som predasjonsprising eller at konkurrenter nektes tilgang til nødvendige ressurser, se kap. 4.4.

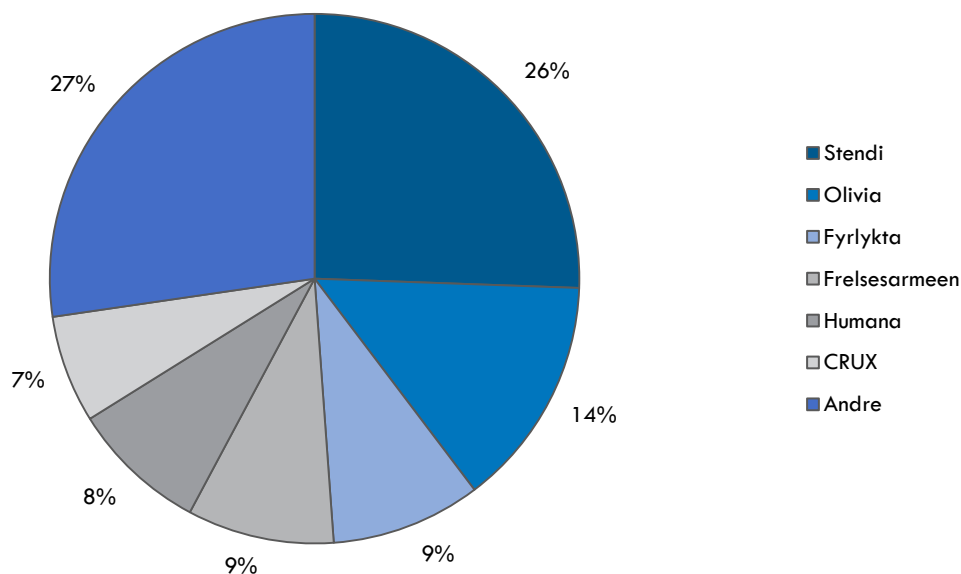
5.1.2 Konkurransen i fosterhjemsmarkedet

Markedsandeler og antall konkurrenter per kjøp

Fra Figur 5-5 ser vi at den største aktøren har 26 prosent av omsetningen i markedet og at de seks

største aktørene har 73 prosent. Vi vurderer konsentrasjonen som moderat med en HHI på 1196 for 2018. Vi observerer noen regionale forskjeller på konsentrasjon, samt variasjon i hvilken aktør som er størst i de ulike regionene.

Figur 5-5: Markedsandeler for fosterhjemsområdet i 2018

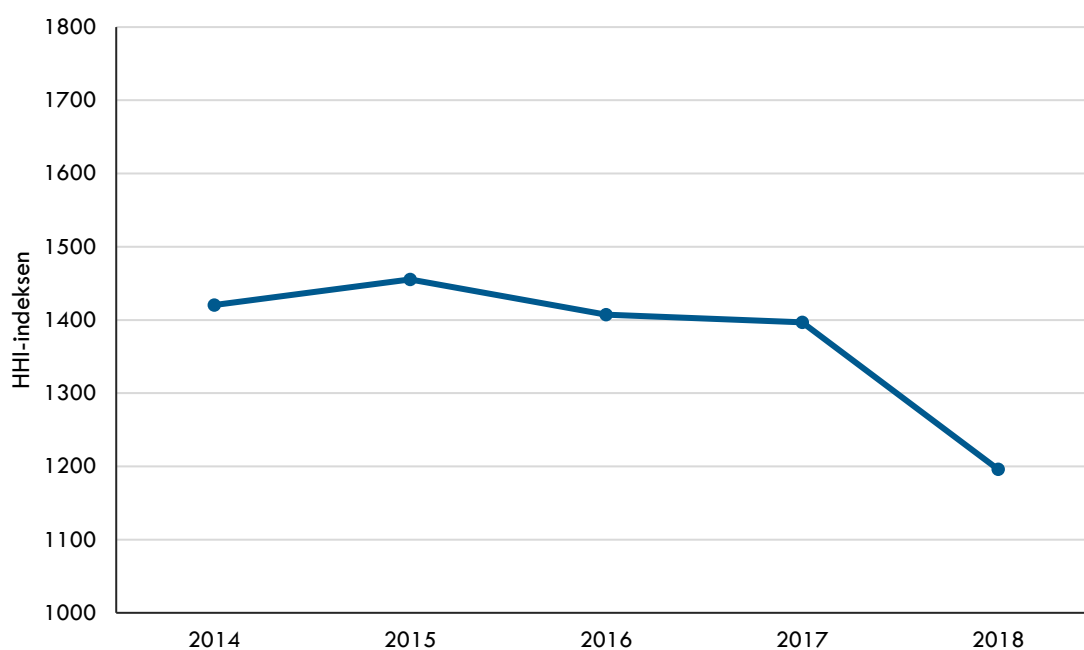


Kilde: Bufdir

Alle fosterhjem anskaffes via enkeltavtaler. Vi vurderer konkurransen om enkeltavtaler som lav. Intervjuer gir inntrykk av at det er lite konkurranse på enkeltavtaler, fordi at knappheten på fosterhjem er høy. Bufetat oppgir i intervjuer at de sender ut

forespørslers til 1-3 leverandører og ofte får tilbud av én. Vi har forespurt data om dette hos Bufetat, men kun mottatt tilfredsstillende data fra Region Øst og Region Sør.

Figur 5-6: Markedskonsentrasjon for fosterhjemsområdet



Kilde: Bufdir

Leverandørene opplyser om relativt god lønnsomhet for fosterhjem. Dette indikerer isolert sett at leverandørene i større grad kan utnytte markedsmakt. Vi har også indikasjoner på at høy lønnsomhet skyldes knapphet på egnede fosterhjem. Hvis Bufetat taper konkurransen om fosterhjem i rekrutteringsmarkedet, ser det ut som at leverandørene kan utnytte en viss grad av markedsmakt gjennom å kontrollere knappe ressurser. Hvis dette er tilfellet tyder det på at leverandørene klarer å oppnå høye marginer fordi fosterhjemmene ikke kjenner sin egen markedsverdi i forhandlinger med leverandørene. Data fra leverandørene i Figur 4-7 peker i retning av lave marginer også i fosterhjemsmarkedet, om enn høyere enn i institusjonsmarkedet.

Etableringshindringer

Oslo Economics ser ingen betydelige etableringshindringer i fosterhjemsmarkedet. Vi ser at det er stordriftsfordeler knyttet til faste kostnader ved opplæring og saksbehandling, og noen samdriftsfordeler. Dette gir små og nyetablerte aktørene en konkurranseulemppe i forhold til de store. Flere små aktører indikerer at etableringshindringer ikke er vesentlige. Det har tidligere blitt pekt på at fosterhjemsmarkedet er lite regulert og at det er enkelt å etablere seg (Rasmussen, et al., 2016).

Samlet vurdering av konkurransen i fosterhjemsmarkedet

Samlet sett ser vi ingen tegn på konkurransebegrensende atferd i fosterhjemsmarkedet. Markedsstrukturen med moderat konsentrasjon og uten

en typisk dominerende aktør legger ikke til rette for hverken ensidig eller koordinerte virkninger. Vi har heller ingen indikasjoner på at aktører støvsuger markedet for fosterhjem med formål å hindre konkurrenter å ekspandere.

5.1.3 Konkurransen om kommunale tiltak og tjenester

Vi har i kapitel 3.4 delt inn markedet for tiltak og tjenester rettet mot kommunalt barnevern i tre deler. Her tar vi for oss:

- Barnevernfaglige tjenester og tiltak
- Psykologfaglige tjenester
- Juridiske tjenester

Vi har her ikke datagrunnlag for å beregne konsentrasjon eller marginer.

Barnevernfaglige tjenester og tiltak

Intervjuer med kommuner indikerer at det er svært mange aktører og at markedet dermed er lite konsentrert nasjonalt. Konkurranseforholdene synes relativt ensartet over hele landet, med noen forskjeller i sentrum og periferi. Konsentrasjonen tenderer til å være lavere i sentrum og høyere i periferien. Leverandørene opererer ut fra regionale sentrum. Vi har dessverre ikke datagrunnlag til å peke ut alle regionale sentre. Fra intervjuene fremkommer det at f.eks. Oslo, Kristiansand og Tromsø er regionale sentre. I disse regionale sentrum opplyser kommunene om lav markedskonsentrasjon med 6-8 leverandører. Markedet i periferien defineres av reisekostnader. Reisekostnadene betales enten av leverandørene eller

kommunene. Når disse blir høye nok, faller enten tilbudet eller etterspørselen bort. Noen perifere kommuner opplyser om høy markedskonsentrasjon med kun én leverandør.

Innkjøpspraksis kan være helt avgjørende for velfungerende konkurranse. Her ser vi at det er sprikende praksis mellom kommunene. Noen kommuner har rammeavtaler, mens andre opererer med enkeltavtaler. Våre observasjoner tyder på at store kommuner og kommuner med innkjøps samarbeider operer med rammeavtaler og at disse kjøpene er store nok til at anskaffelsesregelverket brukes, se kap. 3.1. Ser vi bort fra variasjonen i sentrum-periferi er vårt inntrykk at mengden tilbud varierer med hvordan kommunene gjennomfører innkjøpene. Her varierer som tidligere nevnt innkjøpspraksis, der noen kommuner har regler om å henvende seg til minst tre leverandører, mens andre henvender seg direkte til en leverandør de kjenner godt.

Kommunene opplyser om priser som ligger på om lag samme nivå (om lag 600 til 800 kroner per time, avhengig av type tiltak og kompetanse). Videre opplyser de om at forskjeller i pris mellom leverandører er lav og at den i stor grad skyldes forskjeller i tilbudt kompetanse. Vi har også opplysninger om at kommunene som innkjøpere deler informasjon med hverandre om pris og kvalitet, og at dette virker disiplinerende på leverandørene. Kommunene har også egne tilbud og skulle leverandørene utnytte markedsrett er det mulig at de på sikt går over til å drive selv, i stedet for å kjøpe i markedet. Dette gjelder i noen mindre utstrekning oppfølging av barn på institusjon og fosterhjem langt fra hjemkommunen.

I periferien er reisekostnader den viktigste faktoren for etablering av tilbud. Vi vurderer ikke dette som en etableringshindring av betydning.

Samlet sett ser vi ingen tydelige tegn på begrenset konkurranse. Konsentrasjonen er høy i periferien og lav i sentrum. Vi observerer at priser unntatt reisekostnader er tilnærmet lik i hele landet. Dette peker isolert sett på at aktørene i periferien ikke klarer å utnytte markedsrett.

Psykologfaglige tjenester og tiltak

Psykologforeningen har en liste over sakkyndige. Formålet med listen er å kvalitetssikre sakkyndige. For å stå på listen kreves som hovedregel autorisasjon som psykolog eller lege, og fullført utdanningsprogram for sakkyndige. I tillegg kreves 40 timer veiledning i sakkyndigsaker og selvstendig arbeid med fire sakkyndigsaker, to etter barnevernloven og to etter lov om barn og foreldre. Kommunene plikter ikke å bruke listen, men mange kommuner opplyser om at de

braker den. Per nå er det 234 sakkyndige på liste. De fleste er organisert som enkeltmannsforetak.

Vi vurderer konkurransen som lav. Dette stammer fra en knapphet på sakkyndige, som fører til at etterspørsel permanent er større enn tilbud. Barneverntjenesten henvender seg direkte til sakkyndige på listen.

Prisnivået er etter det vi kjenner til på mellom 1200 og 1400 kr timen. Etter det vi forstår, vil ikke psykologene inngå fastprisavtaler ved sakkyndigvurderinger, av etiske hensyn. Uten at vi kjenner til sakens fulle fakta kan det virke som om kommunenes valgmuligheter reelt sett er begrenset gjennom dette.

Den viktigste etableringshindringen i markedet er utdanning av psykologer med sakkyndigkompetanse og sakkyndiglisten til Psykologforeningen.

Samlet sett vurderer vi konkurransen i dette markedet som lav, som følge av begrenset tilbud. Vi holder åpent at det er koordinerte virkninger som kan motvirke bruk av fastprisavtaler.

Juridiske tjenester

Markedet for advokattjenester kan karakteriseres ved at det er relativt mange selvstendige advokatfirma, slik at det lave markedsandeler. Tendensen synes å være den samme innenfor barnevernrett, selv om antallet aktører er langt lavere. Kommunene kan også levere juridiske tjenester selv, og gjør det i stor grad. Vi vurderer derfor konkurranseforholdene i markedet for juridiske tjenester å være nokså like som for øvrige tiltak og tjenester kommunalt barnevern kjøper inn.

Selv om det er mange selvstendige advokatfirma, er det ofte nokså god lønnsomhet i bransjen. Dette tyder på at det er andre problemer med de juridiske tjenestene. Dette antar vi er særlig knyttet til at det er vanskelig å vurdere hva som tilstrekkelig omfang av juridiske tjenester når man er i en konfliktsituasjon, noe som virker kostnadsdrivende.

5.2 Faren for informasjonsmangel

Godt informerte kjøpere og selgere i et marked er en forutsetning for at markedet skal lede til effektiv ressursbruk. Dersom aktørene i markedet har kjennskap til forskjellig informasjon når de skal fatte beslutninger, kan dette lede til at prisene og/eller volumet i markedet blir annerledes enn det som tjener samfunnet best.

Den vanligste formen for asymmetrisk informasjon er fordi leverandørene (agenten) har mer informasjon enn oppdragsgiveren (prinsipalen), noe som kalles prinsipal-agent-problemer.

Vi har identifisert og skal drøfte følgende kilder til informasjonsmangel ved barnevernets kjøp av tiltak og tjenester:

- Om tjenesten leveres som avtalt
- Valg og innretning av tiltak
- Dimensjonering av tiltak

Metodisk forbehold

I vår vurdering av asymmetrisk informasjon har vi et svakere fundert faglig rammeverk for å sammenstille data som grunnlag for vurdering, sammenlignet med konkurranseanalysen av leverandørene. Selv om vi har faglig grunnlag for å hevde at skjev informasjon har en effekt på markedet, hviler vurderingen av sammenhengen mellom observasjoner og konklusjoner i større grad på våre subjektive skjønnsmessige vurderinger.

5.2.1 Om tjenesten leveres som avtalt

Én fare for informasjonsmangel i barnevernet er om tjenesten leveres som avtalt. Leverandørene leverer ofte ikke tjenester til barnevernet direkte, men til barn og familier. Dette gjør at barnevernet ikke er tilstede når tjenesten leveres. Det er flere måter man kan tenke seg at leverandørene «jukser» på:

- Leverandøren stiller med annet (ufaglært) personell enn avtalt
- Leverandøren leverer færre antall arbeidstimer enn avtalt

Gjennom våre intervjuer har vi fått opplyst at det har vært tilfeller der kontrakter ikke er levert etter avtale. Dette gjelder først og fremst i kommunal sektor, der det er færre faste rutiner for kontraktsoppfølging. Typisk har dette slått ut i at leverandører av veiledning i hjemmet har vært tilstede færre timer enn man har fakturert. Det opplyses også at det er sjelden at leverandører forsøker å utøve en slik opportunistisk atferd. Leverandørene løper også en risiko fordi de risikerer at avtalen blir hevet og ikke får mulighet til å inngå nye kontrakter.

For både kommunalt og statlig barnevern er det fullt mulig å følge opp om kontraktene leveres etter avtaler. De fleste innkjøperne har rutiner for å komme på anmeldt og uanmeldt kontroll, samt evaluere tiltakene sammen med barna og familiene.

Oslo Economics oppfatter ikke dette problemet som større enn i andre markeder. Alle innkjøpere bør følge opp at tjenestene leveres som avtalt, og dette er fullt mulig når innkjøper har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse. Vi vurderer det derfor ikke som vesentlig kilde til effektivitetstap.

5.2.2 Valg, innretning og dimensjonering av tiltak

Barnevernet har i mange tilfeller mindre informasjon om både barnas behov og virkninger av tiltak, enn det som er nødvendig for å være sikker på at man velger riktig tiltak og innretning av tiltak. Dette resulterer i at valg, innretning og/eller dimensjonering av tiltak blir annerledes enn det som hadde vært best for barnet og samfunnet.

Problemet med å vite hva som er effektene av tiltak gjelder uavhengig av om tiltaket og tjenestene leveres av private leverandører eller ikke, men bruken av private leverandører kan øke omfanget at noen enkelttiltak i strid med mildeste inngreps prinsipp, dvs. at barnevernet ikke skal benytte strengere tiltak enn det som er nødvendig.

Oslo Economics har gjennom intervjuene blitt presentert eksempler på at barnas behov er for dårlig beskrevet til å vurdere hva som er riktig tiltak. I noen tilfeller haster tiltaket, slik at kommunen ikke har nok tid til å opplyse saken. Et eksempel på dette er at det står at moren til barnet har behov for tolk, men når barnet ankommer institusjon viser det seg at barnet også har behov for tolk. I andre tilfeller blir informasjon bevisst holdt tilbake. Eksempel på dette er et barn som har en historie med flere psykiatriske innleggelse, som ikke var opplyst om, fordi man ønsket å gi barnet en «frisk start».

Betydning for det offentlige kjøpet

I praksis fører faren for begrenset informasjon til at barnevernet må velge mellom ulike tiltak for det enkelte barn, i stedet for at det er ett tiltak som er rett tiltak. Når private leverandører skal hjelpe barnet kan de, avhengig av hvorvidt innkjøperen slipper dem til, være med å påvirke valget av tiltak. Ut ifra økonomiske motiv kan de da være fristet til å promotere de tiltakene som gir leverandørene best økonomisk resultat.

Det klassiske eksemplet, som har kommet frem flere ganger i intervjuene våre, er tilbudet av hestetterapi. Tanken er at hestetterapi kan ha positiv virkning på barns mentale helse. Hvorvidt hestetterapi har bedre effekt enn andre former for terapi er samtidig usikkert. Hestehold er imidlertid med sikkerhet kostnadskreven, slik at hestetterapi vil øke kostnadene ved tiltaket, og gi leverandøren rom for større overskudd.

I dagens avtaleregime der tiltak tilbys i og utenfor rammeavtale, der tiltakene utenfor rammeavtalen har høyere lønnsomhet, kan leverandørene også ha interesse i å påvirke innretning av tiltak slik at de ikke havner på rammeavtaleplasser.

Asymmetrisk informasjon til fordel for leverandøren

Etter at tiltak er iverksatt hos en privat leverandør, vil denne leverandøren få førstehåndskunnskap om barnet og barnets behov. I mange tilfeller vil leverandøren ha mer informasjon enn barnevernet om barnet. Risikoen er da at leverandøren bruker denne informasjonen strategisk til å øke tiltakene i volum og tid.

Gjennom intervjuene kommer det frem at både statlig og kommunalt barnevern oppfatter dette som en relevant problemstilling. Et eksempel kan være at ved kommunale tiltak i hjemmet synes både leverandør og familie at det fungerer godt med bistand i hjemmet og ønsker å videreføre tiltaket, selv om behovet strengt tatt ikke er der lenger. Et annet eksempel er at barn som responderer dårlig på tiltak i institusjon må få økt ressursbruk for å oppnå respons, mens barn som responderer godt på tiltak i institusjon også må få forlenget tiltaket for å øke den positive effekten. Et tredje eksempel er private leverandører som ensidig tilbyr forsterkede fosterhjem med ressurskrevende opplegg, samtidig som det er mangel på ordinære fosterhjem, slik at man tar i bruk forsterkede fosterhjem i tilfeller det ikke er behov.

Utfordringen ved bruk av private leverandører er at de har insentiv til ensidig å løfte frem forhold som tilsier økt dimensjonering. Utfordringen kan også være tilstede når barnevernet gjennomfører tiltak i egen, offentlig regi, men da med motsatt fortegn. Det vil si at offentlige aktører opplever økt arbeid som en byrde og dermed har insentiver til ensidig å løfte frem forhold som tilsier redusert dimensjonering.

Samlet vurdering

Oslo Economics vurderer at det er betydelig fare for samfunnsøkonomisk effektivitetstap som følge av at barnevernet ikke har tilstrekkelig informasjon og kunnskap om hva som er rett tiltak, samt innretning og dimensjonering av tiltaket. Dette gjelder uavhengig av om man bruker private leverandører, men faren ved private leverandører er at disse vil promotere de mest ressurskrevende tiltakene. Faren øker i de tilfellene leverandørene har mer informasjon om barna enn barnevernet og dermed kan påvirke dimensjoneringen av tiltak i fordyrende retning.

5.3 Faren for ineffektive innkjøp

Et viktig kjennetegn ved barnevernmarkedene er at det er profesjonelle offentlige innkjøpere, og at de i stor grad definerer produktet og markedet gjennom måten de kjøper inn på. For å oppnå et effektivt barnevern er det en forutsetning at innkjøperne i barnevernet prøver å få best mulig behovsdekning til lavest mulig pris.

Det er imidlertid ikke sjelden at innkjøpere gjør dårlige valg og dermed oppnår dårligere måloppnåelse enn nødvendig, selv om forholdene i leverandørmarkedene ligger til rette for effektiv konkurranse.

I økonomisk teori kan man også omtale dette som begrenset rasjonalitet. Med begrenset rasjonalitet mener vi at aktørene, her representert ved det offentlige barnevernet, handler ut fra andre interesser enn sine egne interesser. Årsaker til at organisasjoner kan ha begrenset rasjonalitet er særlig knyttet til at organisasjonene har begrenset evne til å tilegne seg kunnskap, begrenset evne til å dele informasjon, og inkonsistente beslutningsprosesser.

Vi har identifisert og skal drøfte følgende kilder til effektivitetstap som følge av forhold på innkjøpersiden i barnevernet:

- Innkjøp i statlig barnevern
- Innkjøp i kommunalt barnevern
- Bufetats bistandsplikt

Metodisk forbehold

I vår vurdering av forhold på innkjøpsiden har vi et svakere fundert faglig rammeverk for å sammenstille data som grunnlag for vurdering, sammenlignet med konkurranseanalysen av leverandørene. Selv om vi har faglig grunnlag for å hevde at innkjøpene faktisk har en effekt på markedet, hviler vurderingen av sammenhengen mellom observasjoner og konklusjoner i større grad på våre subjektive skjønnsmessige vurderinger.

Definisjon av gjennomføringsstrategi

Med gjennomføringsstrategi mener vi her oppgavene som gjøres innledningsvis i en anskaffelsesprosess når man bestemmer hva som skal kjøpes inn og hvordan, herunder:

- Organisering og styring av innkjøpene
- Avklare behovet for et innkjøp når en spesiell oppgave skal gjennomføres
- Hva som skal gjøres med egne ressurser og hva som skal settes ut til private leverandører
- Undersøke markedets evne til å levere
- Lage kontraktstrategi

Definisjon av innkjøpsstrategi

Med innkjøpsstrategi mener vi alle oppgavene som gjennomføres i forbindelse med utlysning, oppfølging og avslutning av avtaler:

- Utforming av kontrakt og konkurransegrunnlag
- Utlyse konkurranse, vurdere tilbud, tildele kontrakt og inngå avtale
- Forvalte og følge opp avtalen
- Avslutte og evaluere avtalen

Faren i både statlig og kommunalt barnevern er at innkjøperens kompetanse, ressurser og organisering er feildimensjonert i forhold til behovet.

Definisjon av transaksjonskostnader

Transaksjonskostnader er kostnader ved å kjøpe tjenester fra leverandører utenfor organisasjonen. Ved offentlige kjøp følger disse kostnadene av alt arbeidet med å forberede, utlyse, inngå og følge opp kontrakter. Transaksjonskostnader er en vesentlig årsak til at mange tjenester utføres av organisasjoner selv.

Vi har undersøkt om transaksjonskostnadene er så høye at de oppveier gevinstene av å bruke private leverandører i barnevernet. Dernest har vi undersøkt om transaksjonskostnadene er høyere enn de trenger å være for å løse oppgavene. Måten vi har undersøkt dette på er primært å benytte intervjuene til å kartlegge hvilke oppgaver som må gjennomføres, samt å spørre om hvor mye tid som brukes på innkjøpene. Vi har ikke samlet kvantitative data om transaksjonskostnadene.

5.3.1 Innkjøp i statlig barnevern

Det statlige barnevernet har ansvaret for innkjøp av relativt komplekse og ressurskrevende tiltak i form institusjoner og forsterkede fosterhjem. Dette stiller krav til organiseringen av innkjøpene.

Vårt inntrykk gjennom dokumentstudier, intervjuer og egne analyser er at det er et forbedringspotensial i måten man planlegger og gjennomfører innkjøp på i det statlige barnevernet. Samtidig har vi også observert at det statlige innkjøpet er styrket de siste årene, samt at det er fokus på ytterligere forbedring.

Vi skal utdype dette i det følgende.

Planlegging av kjøp

Ved planlegging av kjøp i statlig barnevern har vi observert utfordringer med å finne balanse mellom det som planlegges kjøpt inn og det som faktisk kjøpes inn.

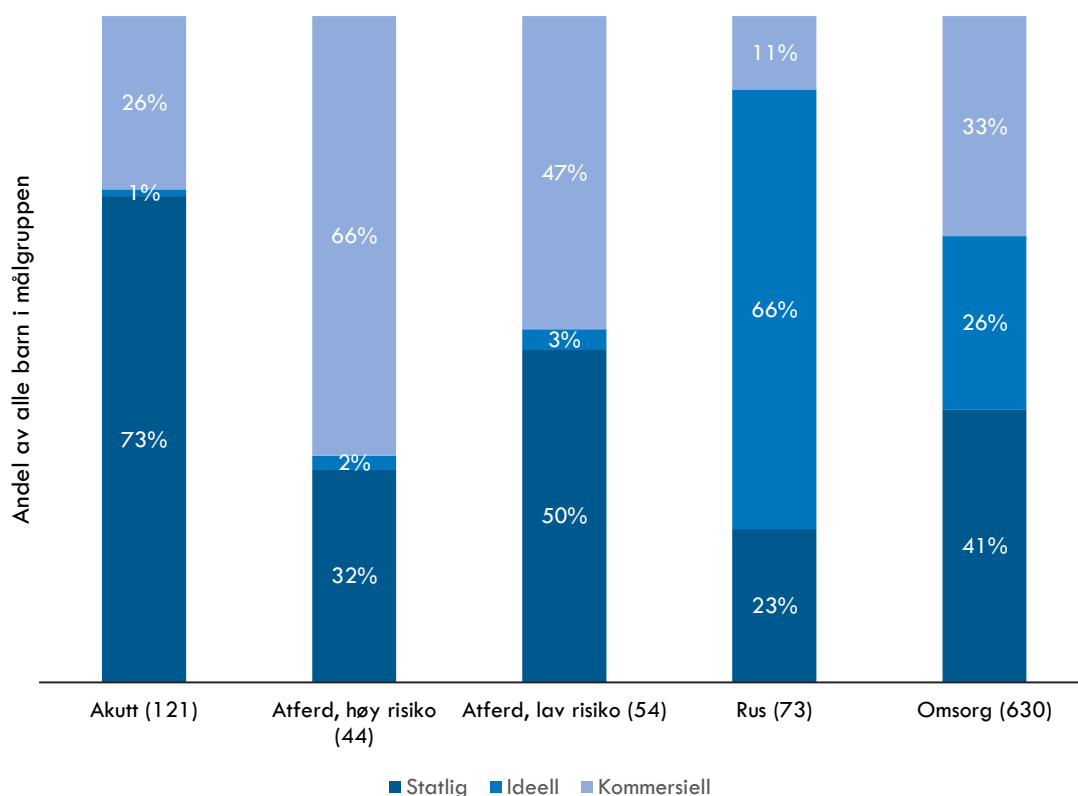
Et eksempel på dette er at ved utlysning av rammeavtalene på institusjon i 2016 var Bufdirs plan at de private leverandørene skulle bistå med kapasitet innenfor målgruppene Omsorg, Rus og Atferd Lav, mens de statlige institusjonene selv skulle ta hånd om plasseringer innenfor målgruppene Atferd Høy og Akutt.

Som Figur 5-7 viser, har det etter at rammeavtalene begynte å løpe imidlertid vist seg at de statlige institusjonene ikke har klart å dekke hele behovet for Atferd Høy og Akutt. Videre er det fremkommet i intervjuene at behovet til en del av barna innenfor Omsorg, Rus og Atferd Lav har vært mer komplekse enn det som ligger til grunn i rammeavtalen. Innenfor Atferd Høy hadde i 2018 private leverandører 68 prosent av alle plasseringer.

Denne ubalansen har gitt utslag i at det statlige barnevernet ikke har benyttet kapasiteten de har inngått avtale om i rammeavtalene, samtidig som enkeltkjøp er gjennomført i betydelig omfang. For å avhjelpe ubalansen har Bufdir supplert med en ytterligere rammeavtale i kategorien Atferd Høy.

For de private aktørene har dette resultert i at leveransegaranti plassene på rammeavtalen fra 2016 isolert sett har vært tapsbringende, samtidig som leverandører har klart å hente inntekter gjennom å benytte ledig kapasitet i enkeltkjøp.

Figur 5-7: Andel barn i statlig, ideell og kommersiell plassering etter målgruppe (2018)



Kilde: Bufdir

Årsakene til at behovsvurderingen i forkant av utlysning av rammeavtaler ikke traff er omdiskutert. Årsaksforklaringer man har pekt på i våre intervjuer, er at de statlige institusjonene ikke har klart å omstille tilbudet sitt raskt nok, at barnas behov har blitt mer komplekse siden 2016, og at planene i utgangspunktet var urealistiske, men forsøkt gjennomført av politiske hensyn. Oslo Economics har ikke grunnlag for å vurdere hvilken årsaksforklaring som er veier tyngst.

Uansett årsak, vil bedre strategisk planlegging gjøre både staten og leverandører bedre i stand til å levere effektive tiltak og tjenester til barnevernet. Vi vurderer derfor at dette indikerer at Bufdir har noe å hente på å gjøre bedre vurderinger av hvilke oppgaver som skal løses internt og hvilke oppgaver som skal settes ut til private leverandører, og at dette avspeiles i måten konkurransene og kontraktene utformes på.

Fordeling av ansvar og risiko

Fordelingen av ansvar og risiko i kontraktene med private leverandører har betydning for effektiviteten i barnevernet. Dette slår ut på ulike nivåer.

For det første er det risiko ved behovet til det enkelte barn. Her opererer Bufdir med det man omtaler som robuste priser, som innebærer at prisen på et tiltak

skal dekke barnets behov, selv om det i perioder kan være større enn det som var kjent ved avtaleinngåelse.

For det andre er det risiko ved antall barn som trenger tiltak. Her har Bufdir gjennom dagens avtalepraksis skjøvet mye ansvar over på leverandørmarkedet. Dette gjelder både variasjoner i etterspørselen etter institusjoner der private leverandører justerer opp og ned tilbudet etter etterspørselen, og etter fosterforeldre, der private leverandører rekrutterer fosterforeldre, men først får betalt når fosterforeldrene får plassert barn.

Prinsippet for fordeling av risiko er at risikoen bør bæres av den parten som er best egnet til å håndtere risikoen, enten fordi parten kan påvirke risikofaktoren, eller fordi parten er mer villig til å ta risikoen. Det kan være fristende for offentlig oppdragsgivere å skyve mest mulig risiko over på private leverandører, og i mange tilfeller kan det også være riktig. Baksiden ved å overføre for mye risiko er at leverandørmarkedet må ta en høy risikopremie som prises inn i kontraktene, slik at det hadde vært mer lønnsomt for oppdragsgiverne selv å ta denne risikoen.

Av risikofaktorene vi har sett på er det særlig bruken av kjøps- og leveransegaranti som vi mener man bør evaluere. Vi vurderer deg som uheldig at Bufdir har

inngått et stort omfang av rammeavtaleplasser, uten kjøpsgaranti, som ikke er brukt. Dette kan gi opphav til svekket tillit fra leverandørene sin side og opportunistisk atferd for å dekke tapet. Videre mener vi også at man bør se på ulike grader av kjøpsgaranti og ikke kun bruke 64 prosent som det er i dag. Det er godt mulig at en større andel av kjøpene kan gjøres med høyere kjøpsgaranti, for å gi redusert risiko hos leverandørene.

Gjennomføring av enkeltkjøp

Selve gjennomføringen av enkeltkjøp virker relativt godt organisert. Bufdir har tydelige rutiner om at Bufetat skal forespørre minst tre leverandører, og om at man skal hente detaljerte prismatriser som grunnlag for forhandlinger. Videre har Bufetat god innsikt i kostnadsnivået for enkeltkomponentene ved både leveranse av fosterhjemstiltak og institusjonstiltak. Denne organiseringen gjør etaten er i god stand til å hindre at leverandørene kan hente ut uforholdsmessig høye overskudd fra det enkelte tiltak.

Det er likevel forbedringspotensial i enkeltkjøpene. Vårt inntrykk er blant annet at Bufetats regioner av ulike årsaker regelmessig forespør kun én eller to aktører ved gjennomføring av enkeltkjøp, for eksempel fordi det i realiteten bare er disse som har kompetanse og kapasitet til å levere tiltaket det er behov for, eller fordi enkeltkjøpet gjelder et barn som allerede har tiltak i én institusjon, og det ikke er aktuelt å flytte barnet. Resultatet er at konkurransen i det enkelte kjøp reelt sett ikke fungerer, med risiko for økte priser.

Selv om det å forespørre tre leverandører i teorien bør sikre tilstrekkelig konkurranse, kan det likevel være utilstrekkelig dersom man ikke forespør de tre leverandørene som er best egnet til å gi tilbud. I dag synes det å være uklart i markedet hva som skal til for å være blant de forespurte leverandørene og hvordan utvelgelsen foreslår. Bufdir oppgir at utvelgelsen av de tre leverandørene er en skjønnsmessig vurdering.

Blant leverandørene uttrykkes det også redsel for å bli «svartelistet», av ulike årsaker, slik at man ikke er blant de forespurte leverandørene. Årsakene til svartelistingen kan være at man har hatt blandede erfaringer med leverandørens leveranser tidligere, eller at leverandøren har uttrykt seg kritisk i evalueringsmøter. Svartelistingen kan være legitim, men i tilfelle må det være objektive kriterier for hvorfor leverandører blir svartelister og for hva som skal til for å komme inn i varmen igjen. Informasjonen Oslo Economics har fått tyder på at prosessen er mer subjektiv, og at samme leverandør kan være inne i varmen i enkelte geografiske områder, men ikke i andre. Dette kan stride mot hensynet til likebehandling. Hvis det også fører til at

leverandørene vegrer seg for å komme med kritikk kan det gå utover utviklingen av kvalitet i barnevernet.

Anskaffelsesfaglig kompetanse

Bufdir og Bufetat gjennomfører et stort antall anskaffelser. I løpet av tre år fra 2016 til 2018 gjennomførte Bufetat 2 081 enkeltkjøp. I tillegg foretar Bufetat en lang rekke plasseringer på rammeavtalene.

Etter det Oslo Economics forstår ligger gjennomføring av enkeltkjøp og avrop på rammeavtale ute hos den enkelte saksbehandler i Bufetat, med godkjenning av leder og involvering av Enhet for inntaksstøtte. Denne desentraliserte organiseringen sikrer at den som gjennomfører innkjøpet er nærmest til å vurdere det barnevernfaglige behovet som skal dekkes. Samtidig krever det at også avtale- og anskaffelsesfaglig kompetanse må dekkes av mange ulike ansatte.

Oslo Economics inntrykk er at Bufetats kompetanse på avtale- og anskaffelsesområdet varierer. Vi har fått tilbakemeldinger på at den barnevernfaglige kompetansen er svært solid, men at den juridiske og merkantile kompetansen i mange tilfeller er svakere. Typisk gir dette utslag i at Bufetat tidvis tolker det juridiske handlingsrommet i avtalene som mer snevert enn det reelt sett er. I praksis kan da Bufetat nekte justeringer av avtaler som alle parter hadde sett seg tjent med, på sviktende juridisk grunnlag.

En annen måte kompetansemangler kan gi utslag på, er at skillet mellom fag og politikk blir svakere. Jo sterkere fagkompetansen er på et område, jo enklere er det å møte politiske ønsker med faglige vurderinger. Motsatt er det risiko for at lite gjennomtenkte politiske forslag fører til beslutninger dersom fagetaten ikke evner å gi politikerne godt nok beslutningsgrunnlag.

Etter Oslo Economics vurdering kan det være behov for økt spesialisering for å øke den anskaffelsesfaglige kompetansen i Bufetat, og organisatoriske grep som sikrer at ikke alle saksbehandlerne trenger like høy juridisk kompetanse.

Bufetats bistandsplikt

Bufetat har etter anmodning fra kommunen en plikt til å bistå barneverntjenesten med plassering av barn utenfor hjemmet. Bufetat har ansvar for rekruttering og formidling av fosterhjem og institusjonsplasser. Bufetats ansvar innebærer at det til enhver tid skal finnes et tilstrekkelig antall fosterhjem og institusjonsplasser tilgjengelig, og et tilstrekkelig differensiert institusjonstilbud i den enkelte region.

Barn som har behov for tiltak, og særlig fosterhjem og institusjon, varierer over tid, og er ifølge Bufetat og

Bufdir vanskelig å forutse. Det er derfor vanskelig å vite hvor stort kapasitetsbehovet er til enhver tid. Særlig på institusjon kan dette virke kostnadsdrivende dersom tilgjengelig kapasitet må være større enn utnyttet kapasitet for å sikre at alle barn som har behov for hjelp får hjelp.

Bildet kompliseres ytterligere av at ulike institusjoner har ulike målgrupper, og at innstrømmen av barn i ulike målgrupper kan variere mer enn samlet strøm. Videre er det kommunene som avgjør hva som er et barns behov for tiltak, herunder om det er behov for plass i fosterhjem eller institusjon og hvilken målgruppe det faller inn under. Samlet sett er det derfor lite spillerom for Bufetat å regulere etterspørselen etter institusjonsplasseringer. I motsetning til for eksempel helsesektoren som kan sette noen av pasientene i kø for å regulere innstrømmingen, må Bufetat ta vare på barna fortløpende. Videre er det et differensiert tilbud av institusjoner, slik at det innenfor noen typer tiltak kan være institusjoner med ledig kapasitet, samtidig som etaten må opprette et nytt tilbud fordi det enkelte barnets behov ikke samsvarer med den ledige kapasiteten.

Det er flere offentlige tjenester som må dimensjonere tilbudet etter etterspørselstoppe, for eksempel er det slik i kollektivtransporten og i kraftnettet, men denne måten å organisere tilbudet på har vesentlig høyere kostnader enn der etterspørselen ikke svinger. Vi vurderer derfor Bufetats bistandsplikt som kostnadsdrivende, særlig på institusjonsområdet, og at et avhjelpende tiltak er å organisere tilbudet på en slik måte at man får utnyttet ledig kapasitet til annen lønnsom virksomhet.

Bruk av styringsdata

Oslo Economics har i dette prosjektet i flere omganger etterspurt ulike typer data fra Bufdir og Bufetat om innkjøp av institusjons- og fosterhjemstiltak. Denne dataen har vist seg til dels vanskelig å få tilgang på, noe som indikerer at tilgangen på styringsdata om innkjøpene har et forbedringspotensial. Noe overraskende for Oslo Economics er det også at ulike regioner i Bufetat har ulik tilgang på samme type styringsdata.

Transaksjonskostnader

Resultatet av våre undersøkelser indikerer at det er relativt høye kostnader ved statlig barneverns kjøp av tiltak og tjenester.

Arbeidet med å forberede, utlyse og inngå kontrakter virker relativt omfattende for institusjon og fosterhjem da det er omfattende kontrakter med mange krav. Videre er mye arbeid ved å spesifisere alle kostnadene i alle leveransene, og forhandle om dem i enkeltkjøp. I tillegg er det de nødvendige kostnadene ved å følge opp leveransene, til kontroll av kvalitet og

omfang, er betydelige. Antall kontroller hos den enkelte institusjon er mange.

Samtidig er det et spørsmål om man unngår disse kostnadene ved å løse oppgavene internt i barnevernet fremfor å sette de ut til eksterne leverandører. Også interne leveranser må følges opp og kontrolleres, slik at en del av kostnadene ikke kan unngås, men tilliten kan være høyere internt, slik at transaksjonskostnadene øker ved å sette ut oppgavene. Vi har ikke funn som tilsier at transaksjonskostnadene er så høye at de spiser opp gevinstene av å bruke markedet.

Press på barnevernet

Når vi arbeider med barnevernet får man et inntrykk av at det er sektor under press. Årsakene til presset er sammensatte, men helt sentralt er at selve arbeidet er krevende, der aktørene i barnevernet skal hjelpe barn som har stort behov for hjelp, samtidig som tilgjengelige ressurser ofte er begrenset. Faren for at barna ikke får hjelpen de trenger er helt reell. Videre har det vært flere tilsynssaker der det er avdekket lovbrudd i systemet. Sektoren har også politisk fokus, herunder på det som gjelder bruk av kommersielle leverandører i barnevernet. Til sist har mediene vist økende interesse for barnevernet, og det er særlig de tilfellene der barnevernet begår feil som får oppmerksomhet.

Dette presset kan virke positivt på barnevernet, ved at økt oppmerksomhet skjerper aktørene, og at det blir lettere å få gjennomslag for både kommunalt og statlig barnevern for behovet for økte ressurser. Samtidig kan presset påvirke aktørene negativt ved at de blir redde for å gjøre feil, og frykt vil i mange tilfeller ikke lede til at aktører gjør sitt beste. Byråkrati, kontrollregime og negativ oppmerksomhet gjør at det å redusere risiko innvirker på vurderingen av hvordan tiltak skal innrettes for sikre barns beste. I ytterste konsekvens kan hensynet til å eliminere feil gå foran hensynet til barns beste.

Det er sentralt for det enkelte barn og samfunnets tillit til barnevernet som helhet at barnevernet ikke gjør feil, slik at det ikke er noen enkel løsning på denne utfordringen. Mulige tiltak er økt kompetanse og arbeid med statusen til sektoren, samt ta hensyn til at redselen for å gjøre feil både hos innkjøper og leverandør kan være med å hemme ytelsen i barnevernet.

Samlet vurdering

Som vist i dette delkapitlet vurderer Oslo Economics at det har vært vilje til å gjøre endringer og forbedre arbeidet på strategisk og teknisk nivå med anskaffelser i det statlige barnevernet. Det jobbes kontinuerlig med forbedringsarbeid på området. Samtidig mener vi det er risiko for effektivitetstap som

følge av at Bufdir og Bufetats kompetanse, ressurser og organisering som gjelder kjøp i markedet er feildimensjonert i forhold til behovet. Vi vurderer at dette er en krevende form for innkjøp fordi tjenestene som kjøpes inn er svært, og krevende å følge opp.

5.3.2 Innkjøp i kommunene

Det kommunale barnevernet kjøper inn tjenester og tiltak, etter det vi forstår, i mindre omfang og med mindre kompleksitet enn det statlige barnevernet. Samtidig kjøper det kommunale barnevernet inn langt flere ulike typer tjenester og tiltak enn det statlige. Kommunalt barnevern er i likhet med statlig barnevern under press, og dette kan gi opphav til at man tar ressurskrevende forbehold for å unngå å gjøre feil.

Også i kommunalt barnevern er vårt inntrykk at det er et forbedringspotensial innkjøpene skjer på. Videre er det svært stor variasjon mellom kommunene.

Det er tydelig at graden av profesjonalitet er ulik mellom kommunene. Det er flere kommuner som ikke er sikre på hvilke anskaffelsesregler som gjelder. Videre er det en utbredt praksis å kun ta kontakt med den ene leverandøren av tjeneste som man kjenner til, og stoler på. Flere leverandører opplyser at kommunenes bruk av kontrakter er tilfeldig, der leverandørene ofte må sende over forslag til kontrakt. Kommunene har lite/varierende oversikt over hvilke innkjøp som gjøres, resultatet av tidligere konkurranser, ressursbruken i kroner og hvilke leverandører som er tilgjengelig i markedet. Bruken av styringsdata for kjøp i markedet er i mange tilfeller fraværende.

Det er ulik praksis hva gjelder avtalestruktur (rammeavtale og enkeltkjøp), bruk av kunngjøring, konkurranseform, valg og evaluering av tildelingskriterier. Det at det er ulik praksis på dette området er i seg selv ikke en svakhet, fordi kommunene er selvstendige enheter og det kan være ulike veier til målet. Samtidig kan det være noe å lære av andre, og vårt inntrykk er at i mange kommuner er disse valgene et resultat av tilfeldigheter og vaner, snarere enn vurderinger av alternative fremgangsmåter.

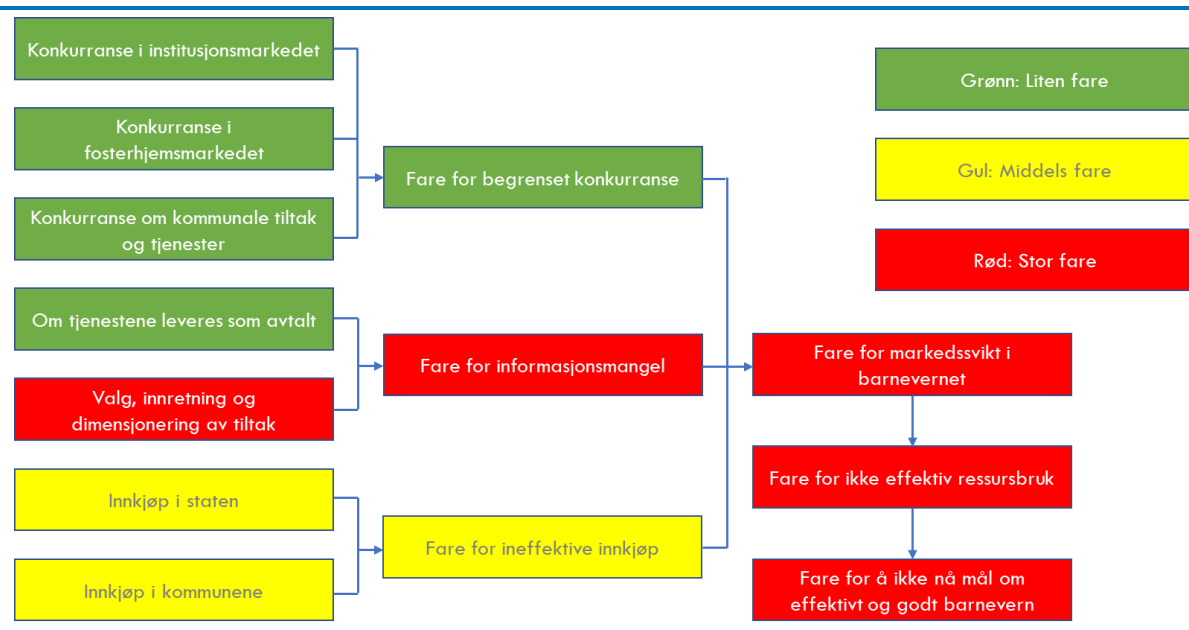
Transaksjonskostnadene for kommunalt barnevern er særlig drevet av nødvendig arbeid ved å følge opp kvalitet og omfang i leveransene. Selve arbeidet med forberedelse, utlysning og avtaleinngåelse virker å være relativt lite ressurskrevende slik det er lagt opp i dag.

Vår vurdering av kommunenes innkjøp er at det er betydelig risiko for effektivitetstap, men at kommunalt barneverns kjøp av tiltak og tjenester i tjenester fra private leverandører synes å ha litt mindre kompleksitet og omfang enn institusjon og fosterhjem, og potensialet for samfunnsøkonomisk effektivitetstap av den grunn er noe avgrenset.

5.4 Samlet vurdering av markedssvikt

Figur 5-8 viser vår vurdering av viktigste kildene til svikt i markedet for kjøp av tiltak og tjenester til kommunalt og statlig barnevern.

Figur 5-8: Vår vurdering av kilder til markedssvikt ved kjøp av tiltak og tjenester til barnevernet



Vår vurdering er at det er liten fare for markedssvikt på grunn av konkurransesituasjonen i leverandørmarkedet. Mangel på informasjon om barnas behov og virkning av tiltak, delvis som følge av at leverandørene i noen tilfeller har mer informasjon enn barnevernet om barnets behov, er derimot en viktig risikofaktor for markedssvikt i barnevernet. Det er også fare for markedssvikt som følge av ubalanse mellom barnevernets ressurser/kompetanse og kompleksiteten i det som kjøpes inn.

Vi har vurdert hvordan leverandørene kan antas å tilpasse seg under de ulike konkurranseforholdene identifisert i denne rapporten, både med hensyn til konkurransesituasjonen og markedssvikten i dag og hvordan disse forventes å endre seg fremover.

5.4.1 Markedssvikt og leverandørens tilpasninger som følge av begrenset konkurranse

I dag er situasjonen slik at det synes å være virksom konkurranse i de fleste av markedene. Når det er virksom konkurranse, vil leverandørene normalt gjøre sitt beste for å tilby best mulig kvalitet til lavest mulig priser. Dette er imidlertid også avhengig av at innkjøperen greier å spesifisere hvilken kvalitet som ønskes og at innkjøperen klarer å følge opp leveransene.

Vi ser ikke bort fra at det er noen mindre markedssegmenter i dag der konkurransen ikke er tilstrekkelig virksom. Videre vil utviklingen over tid gjøre at markeder blir mer modne, noe som medfører fare for større og mer profesjonelle leverandører. Leverandørene har insentiver til å øke markedsandelene sine og derigjennom gjøre konkurransen mindre virksom. Når konkurransen er mindre virksom vil leverandørene normalt tilby noe høyere priser og noe lavere kvalitet.

På sikt er det derfor fare for markedssvikt som følge av begrenset konkurranse også.

5.4.2 Markedssvikt og leverandørens tilpasninger som følge av informasjonsmangel

Vi vurderer informasjonsmangelen i barnevernet først og fremst som en utfordring fordi det er usikkerhet omkring hvilket tiltak som er rett for det enkelte barn og hvordan dette tiltaket bør innrettes og dimensjoneres.

Denne informasjonsmangelen skaper utfordring ved kjøp i markedet fordi leverandørene har insentiver til å påvirke barnevernet til å velge, innrette eller dimensjonere tiltak slik at leverandørene tjener mest mulig penger. Samtidig har også leverandørene insentiver som trekker i annen retning, herunder at leverandørene og deres ansatte har barnevernfaglig integritet, at leverandørene faktisk ønsker barns beste

og at leverandørene ønsker å fremstå som seriøse aktører over omverdenen. Derfor er leverandørens innspill om tiltak til barns beste nyttig for barnevernet. For kommunalt og statlig barnevern er det uansett en utfordring å vurdere leverandørens innspill.

Vi er usikre på om informasjonsmangelen vil reduseres i vesentlig omfang på kort eller mellomlang sikt, derfor er det grunn til å tro at utfordringen vil vedvare. Kompetansen i barnevernet til å vurdere alle sidene ved den enkelte sak kan imidlertid styrkes, slik at denne kilden til ineffektivitet må forventes å reduseres noe på sikt.

5.4.3 Markedssvikt og leverandørens tilpasninger som følge av ineffektive innkjøp

Måten staten og kommunene gjennomfører innkjøp på griper direkte inn i effektiviteten i leveransene fra privat sektor. Leverandørene er i en konkurransesituasjon med hverandre og vil tilpasse seg direkte barnevernets signaler som sendes til markedet, både gjennom faktiske innkjøp og overordnede signaler.

Leverandørene vil også gi tilbakemeldinger til barnevernet om forbedringspotensial i innkjøpene, og det er grunn til å tro at de fleste av tilbakemeldingene er relevante. Det kan være vanskelig for leverandørene å tilpasse tilbakemeldingene strategisk, fordi det er så mange ulike leverandører.

Leverandørene kan i tilfeller ha en opportunistisk tilpasning, der de forsøker å hente mest mulig lønnsomhet ut av den enkelte kontrakt. Dette kan gjøres ved å utnytte smutthull i kontraktene for å få økt lønnsomhet, eller forsøke å øke prisene i alle tilfellene der leverandørene har mistanke om at dette er mulig pga. begrenset konkurranse eller mangel på informasjon. Det er ikke gitt at alle leverandørene er opportunistiske selv om de har muligheten til det.

Faren for opportunisme øker ved økt profesjonalisering på leverandørsiden og ved økt press på lønnsomheten i markedet samlet sett. På sikt tror vi derfor skadevirkningene av ineffektive innkjøp kan øke, dersom dagens innkjøpspraksis vedvarer.

5.4.4 Implikasjoner for målene om et godt og effektivt barnevern

Vurderingen vår er som følge av ovenstående at faren for markedssvikt ved kjøp av tiltak og tjenester til kommunalt og statlig barnevern er stor.

Dette innebærer at de identifiserte konkurranseforholdene og leverandørens tilpasninger gir opphav til utfordringer med å nå målene om et godt og effektivt barnevern. Det er stor fare for at måloppnåelsen i barnevernet i dag er svekket på

grunn av markedssvikten, og at det er fare for ikke effektiv ressursbruk i barnevernet.

5.5 Sammenligning med andre tjenesteområder

Oslo Economics har ikke gjort tilsvarende analyse av andre tjenesteområder, slik at en direkte sammenligning er vanskelig. Oslo Economics har imidlertid omfattende erfaring med markedsanalyse fra markeder med både offentlig kjøp, private kontraktmarked og forbrukermarkedet. Herunder både helsesektor, velferdssektor, transportsektor og rent kommersielle sektorer. Vi har sammenlignet langs følgende dimensjoner:

- Samfunnsmessig betydning
- Antall kjøp
- Leverandørenes antall og størrelse
- Kjennetegn ved leverandørene
- Kjøperkraft
- Kompleksitet
- Innkjøpsorganisasjonenes modenhet

Høy samfunnsmessig betydning

Tiltak og tjenestene som kjøpes inn til barnevernet har heller høy enn lav samfunnsmessig betydning. Dette skyldes at kjøpene angår sårbare grupper i samfunnet der leveransene kan ha stor betydning for enkeltindivider over mange år. Videre utgjør kjøpet store beløp og er helt i kjernen for flere av barnevernets oppgaver.

Stort antall kjøp

I noen bransjer er det relativt få kontrakter, der hver kontrakt har stor økonomisk betydning. I barnevernet er det derimot et relativt stort antall kjøp og relativt små kontrakter sammenlignet med andre bransjer. Barnevernet er imidlertid sammensatt der det finnes noen kontrakter som har stort økonomisk omfang. Stort antall kjøp gjør at det er vanskeligere å sikre innkjøpskompetansen i det enkelte kjøp.

Høyt antall leverandører og ulik størrelse

Stort antall leverandører og stor variasjonen i leverandørenes størrelse er karakteristisk for barnevernet. Det har vært en tendens til færre og større aktører i barnevernet, men utviklingen går relativt langsomt. I konkurranseutsatte bransjer er det ikke uvanlig å observere økt konsentrasjon på leverandørsiden når markedet blir mer modent, fordi dette gir leverandørene mulighet til økt profesjonalisering og økte stordriftsfordeler. Vi forventer derfor økt konsentrasjon i markedet fremover. Mange leverandører gir bedre konkurranseforhold, men øker også sannsynligheten for tilstedeværelse av useriøse aktører.

Stort innslag av ideelle leverandører

Et særlig kjennetegn ved leverandørene til barnevernet er andelen ideelle leverandører. Denne er langt høyere enn generelt i Norge, men kan være mer lik helse- og velferdsbransjer. Dette har både historiske årsaker, og følger av preferanser på etterspørselsiden fordi det er en viss skepsis mot at aktører henter overskudd fra velferdstjenester. Innslaget av ideelle leverandører bidrar til større mangfold i tilbudet til barnevernet og er med å legitimere det private markedet.

Gode muligheter for kjøperkraft

Det synes gode muligheter for å utnytte kjøperkraft i barnevernet, noe som særlig skiller seg fra forbrukermarkeder. Hovedårsaken til dette er at det offentlige som kjøper har muligheter for å utøve kjøperkraft, gjennom å utforme kontrakter som er med å definere markedet. Videre er anbud som konkurranseform designet for å stimulere til hard konkurranse, i den grad anbudskonkurranse brukes. Kommunene har imidlertid langt mindre kjøperkraft enn staten.

Komplekse tjenester og informasjonsmangler

Et særlig kjennetegn ved innkjøpene i barnevernet er kompleksiteten i tiltakene, og at det er informasjonsmangler om effekter for brukerne. Dette gjelder særlig fosterhjem og institusjon. Dette er karakteristika som treffer mange andre offentlige tjenester også, men ikke alle.

Middels modenhet i innkjøpsorganisasjonene

Modenheten i innkjøpsorganisasjonen vurderer vi som middels. På den positive siden trekker vi frem at det har vært arbeidet systematisk med å forbedre innkjøpene over lang tid. Likevel vurderer vi at det er ubalanser mellom innkjøpsorganisasjonenes ressurser og kompetanse, og kompleksiteten i det som kjøpes inn, sammenlignet med noen andre innkjøpere vi har arbeidet med. Det synes krevende for både statlig og kommunalt barnevern å gjøre gode innkjøp. Man har mer fokus på det barnevernfaglige, slik at det juridiske og merkantile fokuset kommer i andre rekke eller blir undervurdert, i større grad enn i andre sektorer.

6. Vurdering av behovet for tiltak

Kilder til ineffektivitet

Basert på analysene vurderer vi at forhold ved markedet gir fare for redusert måloppnåelse i barnevernet.

Kompleksiteten er størst ved innkjøp i det statlige barnevernet, og det er her markedsutfordringene derfor er mest fremtredende. Det er imidlertid også utfordringer i det kommunale barnevernet, der modenheten rundt bruk av private leverandører er svært varierende.

Forventet utvikling fremover

Det er grunn til å tro at forholdene på både leverandør- og innkjøpersiden vil endre seg fremover.

Gjennom vår datainnsamling har vi observert en viss utvikling mot større og mer profesjonelle leverandører, noe bruk av konkurranse forventes å bidra til. Vi har også observert et omfattende arbeid med forbedring av måten private leverandører brukes på fra det statlige barnevernets side. På kommunal side forventer vi også økt profesjonalisering som følge av at barneverntjenester blir slått sammen, kompetanseløft og innføring av nye digitale verktøy. Spørsmålet er imidlertid om utviklingen går raskt nok.

Behov for tiltak

Vår vurdering er at det er rom for å iverksette tiltak som kan stimulere til bedre bruk av markedet på kort og mellomlang sikt.

I vår analyse har vi ikke utredet tiltak, men vi peker likevel på tiltak som kan være relevante å utrede videre. Veileder til utredningsinstruksen gir ulike kategorier av tiltak:

- regulering, for eksempel påbud eller forbud
- økonomiske virkemidler, for eksempel avgifter eller tilskudd
- pedagogiske virkemidler, for eksempel veiledning og informasjon
- organisatoriske virkemidler, for eksempel sentralisering/ desentralisering
- offentlige tilbud av produkter og tjenester, for eksempel infrastruktur og helsetjenester
- offentlige anskaffelser, for eksempel IKT-tjenester og kontorutstyr

Av disse kategoriene kan vi ikke se at økonomiske virkemidler eller nye offentlige tilbud er relevant for utfordringene vi har pekt på. Det kan nevnes at det finnes offentlig tilbud av de aller fleste typer tiltak og tjenester til barnevernet.

Regulering i form av lov eller forskrift kan i utgangspunktet være aktuelt for å regulere kvalifikasjonskrav for adgang til markedet, eller hvilken regnskapsinformasjon leverandørene plikter å avgi. Dette kan imidlertid vel så effektivt reguleres i konkurranse-dokumenter når kontrakter lyses ut. Lov- eller forskriftskrav vil i så fall innebære dobbeltregulering.

Kategorier av tiltak vi mener det er aktuelt å arbeide videre med er pedagogiske virkemidler, organisatoriske virkemidler og offentlige anskaffelser.

Aktuelle tiltak for å bedre konkurranse i markedet

Det er lite i vår analyse som tyder på at bruken av ideelle eller kommersielle leverandører i barnevernet i seg selv er en kilde til ineffektivitet. Analysen vår tyder derimot på at aktørene bidrar til bredere tilbud, mer fleksibilitet og mer kostnadseffektivitet. Markedsforholdene legger til rette for virksom konkurranse mellom leverandørene.

Det er imidlertid en fare på sikt for at leverandørsiden blir mer konsentrert, og derfor bør barnevernet mer systematisk samle data om markedsutviklingen. Dette tiltaket er mer konkretisert for statlig og kommunalt barnevern under.

Aktuelle tiltak for å redusere informasjonsmangel

Det er en utfordring i barnevernet at det er vanskelig å sette inn rett tiltak til rett tid. Delvis skyldes dette informasjonsmangel både om barnet og om tiltakenes effekt. Dette er ikke noen ukjent problemstilling for aktørene i barnevernet, men det er relevant for denne rapporten fordi det slår inn på bruken av private leverandører. Helt konkret gjør informasjonsmangelen at leverandørene har mulighet for å argumentere for å øke bruken av tiltak som er mer lønnsomme for aktørene. Flere av de anbefalte tiltakene for å få mer effektive innkjøp (se under) vil adressere dette problemet. I tillegg vil fortsatt satsing på kunnskap om hva som riktig valg, innretning og dimensjonering av tiltak i barnevernet avdemppe informasjonsmangelen.

Aktuelle tiltak for å få mer effektive innkjøp i barnevernet

Vårt inntrykk er at det er vilje til å gjøre endringer og forbedre arbeidet med innkjøp i det statlige barnevernet. Samtidig mener vi det er risiko for effektivitetstap som følge av at Bufdir og Bufetats kompetanse, ressurser og organisering som gjelder kjøp i markedet er feildimensjonert i forhold til behovet. Vi vurderer at det statlige barnevernet har krevende innkjøp fordi tjenestene som kjøpes inn er komplekse og preget mangel på informasjon, og dermed krevende å følge opp.

Vi vurderer at kommunalt barneverns innkjøp også er krevende, men at skadepotensialet er litt lavere enn i statlig barnevern fordi tjenestene som kjøpes inn er litt mindre komplekse, og omfanget i kroner synes å være mindre.

For både statlig og kommunalt barnevern anbefaler vi at følgende tiltak utredes videre:

- Økt satsing på kompetanse utover rent barnevernsfaglig kompetanse. Dette vil styrke arbeidet med merkanfile og juridiske spørsmål i barnevernet. Det vil også gjøre skillet mellom fag og politikk tydeligere.
- Økt bruk av styringsdata i arbeidet, jf. indikatorer på konkurranse som er presentert lenger ned, for å følge med om det er enkelte deler i markedet der det utvikler seg ubalanser, konkurransebegrensninger eller andre kilder til ineffektivitet. En måte å løse dette på er å anskaffe bedre styringssystem for data om tiltak og tjenester i barnevernet. Dette kan også ses i sammenheng med arbeidet som gjøres i DigiBarnevern.

For det statlige barnevernet mener vi i tillegg følgende tiltak bør arbeides videre med å utrede:

- Økt åpenhet om innkjøpsstrategier i Bufdir/Bufetat. Formålet er å gi leverandørene økt forutsigbarhet når de planlegger sin virksomhet. Én måte å gi økt åpenhet på er å publisere dokumenter som kommuniserer eksternt og internt hvilke forventninger etaten har til prognoser for kjøp innenfor ulike målgrupper og hvilke prioriteringer etaten styrer etter, med jevne mellomrom, for eksempel annethvert år.
- Økt fokus på faglig utvikling innenfor innkjøpsfeltet på tvers av regionene i Bufetat. Formålet er å redusere behovet oppbygging av parallell spesialistkompetanse i regionene, og øke kontrollen av innkjøpene sentralt i etaten.
- Vurdere ulike tiltak for å dempe kostnadene ved barnevernets bistandsplikt. Enten om det er mulig/lovlig å utjevne kapasitetstoppene eller organisere tilbudssiden på slik måte at man får utnyttet ledig kapasitet til annen nyttig virksomhet.
- Bufdirs rutine om forespørsel av minst 3 leverandører bør praktiseres bedre. Formålet er både å gi leverandørene økt forutsigbarhet om konkurranseforholdene. Utdelingen i dag er at det er både uklart hvor ofte Bufetat faktisk spør minst 3 leverandører, og hvordan utvelgelsen av 3 leverandører foregår.
- Bufdir bør kontinuerlig vurdere hva som er hensiktsmessig risiko- og ansvarsfordeling i kontraktene, herunder hva Bufetat skal levere av

tiltak og tjenester selv og hvor ofte man skal legge opp til reforhandling av avtaler.

- Videre, innenfor spørsmålet om risikofordeling, anbefaler vi Bufdir å teste ut ulike kontraktstrategier på institusjonsområdet, det vil si å teste ut kontrakter med høyere andel kjøpsgaranti, for eksempel 80 eller 90 pst. Formålet er å se om slike kontrakter gir annen ytelse eller reduserte transaksjonskostnader. Slike kontrakter kan både rettes mot ideelle tilbydere eller åpnes for alle private tilbydere.

For det kommunale barnevernet mener vi i tillegg BFD, Bufdir eller KS bør arbeide med mer veiledning av kommunene for å øke bevisstheten rundt anskaffelsesregelverket, stimulere til mer bruk av konkurranse ved kjøp av tiltak og tjenester, samt økt bruk av standardkontrakter for tiltak og tjenester til kommunalt barnevern.

Nærmere om indikatorer på konkurranse

Gjennom oppdraget er vårt inntrykk at det er lite systematisk oversikt over hvordan markedet og konkurransen fungerer. Vi anbefaler derfor at både kommunalt og statlig barnevern øker systematikken rundt innsamlingen av markedsdata som indikatorer på konkurransen i markedet.

Vi anbefaler at oppdragsgiverne henter inn relativt omfattende mengder data, og vi har delt inn indikatorene i to prioriterte grupper.

Det er verdt å merke seg at disse dataene, når de er sammenstilt, kan være data som bør unntas offentlighet, av hensyn til at det er forrentningssensitivt for den enkelte leverandør og/eller av hensyn til det offentliges forhandlingsposisjon.

De indikatorene som bør prioriteres øverst er:

- Markedsandeler: Samle data om leverandørens omsetning i barnevernet, innenfor ulike tjenestekategorier, og geografiske områder. Denne oversikten har staten langt på vei innenfor sitt område, men man bør også arbeide med å sammenstille tilsvarende data for kommunene.
- Konkurranser: Samle data om alle konkurransene som gjennomføres i markedet for å følge med på antall tilbud, og peke ut enkelte deler av markedene der det større risiko for problemer. Data som bør samles inn er:
 - Oppdragsgiver
 - Tjenestekategori
 - Konkurransformat (direkteanskaffelse, forhandling, begrenset/åpent anbud, etc.)
 - Kontraktomfang
 - Valgt tilbud/leverandør
 - Utlyst dato
 - Tilbudsfrist

- Kontraktstart
- Kontrakt slutt
- Ev. opsjonsperiode
- Forespurte leverandører
- Antall tilbud
- Antall uavhengige leverandører
- Informasjon per tilbud om pris og eventuelt annen vesentlig informasjon (kvalitet, forbehold, avvisningsgrunnlag etc.)

Dernest bør man prioritere disse indikatorene:

- Marginer: Samle data om overskudd per kontrakt og per leverandør fra barnevernet. Dette kan gjøres ved at man setter som en forutsetning i utlysning av kontrakt at denne informasjonen skal

gis. Data om overskudd per kontrakt bør innhentes både ved kontraktstart og ved kontraktevaluering.

- Effekt av tiltak: Samle data om effekt av tiltak. Hvordan effekt av tiltak bør samles inn og sammenstilles bør vurderes nærmere, men formålet bør være å se på om det er systematiske forskjeller på effekten av tiltak som følge av at det ulike leverandører, om det er kommersielle, ideelle eller offentlige tiltak og hvor i landet tiltakene gjennomføres.

7. Referanser

- Aberia, 2019. [Internett]
Available at: <https://www.aberia.no/>
[Funnet 15 November 2019].
- Bogen, H. & Grønningsæter, A., 2016. *En ideell forskjell? Fafo-rapport 2016:30*, Oslo: Fafo.
- Dalby Trøetteberg, H. & Sivesind, K. H., 2015. *Ideelle organisasjoners særtrekk og merverdi på helse- og omsorgsfeltet*, Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn & frivillig sektor.
- Deloitte, 2017. *Økonomisk analyse av Stiftelsen Fyrlykta*, Oslo: Deloitte.
- Difi, 2018. *Veileder i anskaffelser av helse- og sosialtjenester*, Oslo: Difi.
- Ditt Tiltak, 2019. [Internett]
Available at: <https://ditt-tiltak.no/>
[Funnet 5 November 2019].
- Ekhaugen, T. & Rasmussen, I., 2016. *Bruken av private aktører i barnevernet - ansvar på avveie? Vista Analyse rapport 2016:19*, Oslo: Vista Analyse.
- Fagertun Norsk Folkehjelp, 2019. [Internett]
Available at:
<http://www.fagertunhybelhus.com/14320729>
[Funnet 30 Oktober 2019].
- Familiehjelp, 2019. [Internett]
Available at: <https://www.familiehjelp.no/>
[Funnet 30 Oktober 2019].
- Frelsesarmeen, 2019. [Internett]
Available at: <http://www.frelsesarmeen.no/>
[Funnet 30 Oktober 2019].
- Frelsesarmeen, u.d. [Internett].
- Fyrlykta, 2019. [Internett]
Available at: <https://www.fyrlykta.no/om-stiftelsen/>
[Funnet 30 Oktober 2019].
- Haraldsplass Diakonale Stiftelse, 2019. [Internett]
Available at:
<https://www.haraldsplass.org/stiftelsen/om-oss/oppdrag-og-visjon/>
[Funnet 30 Oktober 2019].
- Humana, 2019. [Internett]
Available at: <https://www.humana.no/>
[Funnet 11 November 2019].
- Kirkens bymisjon, 2019. [Internett]
Available at: <https://kirkensbymisjon.no/om-oss/>
[Funnet 30 Oktober 2019].
- Klokkergård, 2019. [Internett]
Available at: <https://www.klokkergard.no/om-oss/>
[Funnet 30 Oktober 2019].
- Norlandia, 2019. [Internett]
Available at: <http://www.norlandiacare.com/en/om-oss>
[Funnet 15 November 2019].
- Oslo Sanitetsforening, 2019. [Internett]
Available at: <https://osf.no/>
[Funnet 30 Oktober 2019].
- Plan B, 2019. [Internett]
Available at:
<http://www.planb.no/info/kjerneverdier/>
[Funnet 30 Oktober 2019].
- Rasmussen, et al., 2016. *En fosterhjemregulering som fremmer konkurranse til barnets beste*, Oslo: Vista Analyse.
- SOS-barnebyer, 2019. [Internett]
Available at: <https://www.sos-barnebyer.no/om-oss>
[Funnet 30 Oktober 2019].
- Stendi, 2019. [Internett]
Available at: <https://stendi.no/>
[Funnet 15 November 2019].
- Stiftelsen CRUX, 2018. [Internett]
Available at: <https://stiftelsen-crux.no/om-crux/organisasjon/vedtekter>
[Funnet 30 Oktober 2019].
- Team Olivia, 2019. [Internett]
Available at: www.teamolivia.no/
[Funnet 15 November 2019].
- Varde Hartmark, 2014. *Markedsanalyse av barneverntjenester*, Oslo: Bufdir.

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

post@osloeconomics.no
Tel: +47 21 99 28 00
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:
Kronprinsesse Märthas plass 1
0160 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo