

Hanne Bogen og Torgeir Nyen

Privatisering og konkurranse- utsetting i norske kommuner



Hanne Bogen og Torgeir Nyen

Privatisering og konkurranseutsetting i norske kommuner

© Forskningsstiftelsen Fafo 1998
ISBN 82-7422-221-0

Omslag: Premraj Sivasamy
Trykk: Falch Hurtigtrykk

Innhold

Forord	5
Sammendrag	7
Kapittel 1 Innledning: Om rapporten	17
Kapittel 2 Privatisering, anbudsutsetting, konkurranseutsetting: Et spill om ord?	19
2.1 Det offentliges ansvar	19
2.2 Hva er ansvar?	20
2.3 Begrepene privatisering og konkurranseutsetting	21
2.4 Anbudsutsetting eller utsetting av oppgaver til private virksomheter	22
2.5 Andre aktuelle privatiseringsformer	25
2.6 Oppsummering	29
Kapittel 3 Utsetting av oppgaver til private virksomheter	31
3.1 Hvorfor setter kommuner tjenester ut på anbud?	31
3.2 Erfaringer fra Sverige	32
3.3 Utfordringer ved anbuds- og konkurranseutsetting	35
<i>Kostnadsaspektet</i>	<i>36</i>
<i>Tap av fagkompetanse i offentlig sektor?</i>	<i>40</i>
<i>Kompetanse i anbudsutsetting</i>	<i>42</i>
<i>Ansvarsfraskrivelse – ansvarliggjøring?</i>	<i>43</i>
<i>Konsentrasjon om kjerneoppgaver</i>	<i>44</i>
<i>Konsekvenser for ansatte ved anbudsutsetting</i>	<i>45</i>
<i>Hva skjer med kvaliteten på tjenestene?</i>	<i>50</i>
<i>Hvordan virker konkurransen mellom markedsaktørene?</i>	<i>54</i>
<i>Tap av fleksibilitet?</i>	<i>55</i>
3.4 Oppsummering	56
Kapittel 4 Private innslag i den kommunale tjenesteytingen – omfang, erfaringer og planer	59
4.1 Innledning	59

4.2 Omfanget av privat tjenesteyting	61
4.3 Prosessen forut for privatisering – hvorfor privatisering?	73
4.4 Kommunenes erfaringer med private tjenesteytere	78
4.5 Forholdet mellom kommunen og de private tjenesteyterne	82
4.6 Planer om privatisering og konkurranseutsetting	86
4.7 Holdninger til privatisering og konkurranseutsetting	92
4.8 Oppsummering	95

Kapittel 5 Utsetting av kommunale driftsoppgaver til private virksomheter: Erfaringer fra seks norske kommuner	99
5.1 Pleie- og omsorgstjenester	102
5.2 Renovasjon	123
5.3 Renhold	132
5.4 Oppsummering	140

Kapittel 6 Avslutning	143
------------------------------------	------------

Referanser	149
Vedlegg 1	153
Vedlegg 2	165
Vedlegg 3	174

Forord

Foreliggende rapport er skrevet på oppdrag for Norsk Kommuneforbund. Utforming og gjennomføring av prosjektet er imidlertid fullt ut forfatterens ansvar.

Hanne Bogen har hatt hovedansvaret for det meste av rapporten. Torgeir Nyen ved Opinion AS har hatt hovedansvaret for gjennomføringen av de tre surveyene og utskriving av materialet fra denne (kapittel 4).

Vi takker deltakerne i den sentrale omstillingsgruppa i Norsk Kommuneforbund, under ledelse av Anne-Grethe Krogh, for samarbeidet underveis i prosjektet og nyttige kommentarer til rapportutkast.

Vi takker også for kommentarer til rapportutkast fra Espen Dahl ved Fafo. Videre takker vi pulikasjonsavdelingen for ferdigstillingen av manuset.

Oslo, september 1998

Hanne Bogen og Torgeir Nyen

Sammendrag

Kapittel 1 gir en presentasjon av temaet for rapporten og innholdet i hvert av kapitlene. Hovedformålet for rapporten er å vurdere betydningen av den økende tendensen til å sette driften av kommunale tjenester ut til eksterne leverandører, et fenomen som både går under navnet *privatisering*, *utsetting av driftsoppgaver* og *anbuds- og konkurranseutsetting* av kommunale tjenester. Dette fenomenet belyses på flere måter, både gjennom en analytisk drøfting, gjennom surveyundersøkelser til norske kommuner og gjennom såkalte case-studier i utvalgte kommuner og på utvalgte tjenesteområder.

Kapittel 2 drøfter begrepene privatisering, driftsutsetting og anbuds- og konkurranseutsetting og viser at de ikke er helt sammenfallende, til tross for at de ofte brukes om hverandre i dagligtalen. Mens begrepet privatisering antyder at det offentlige helt frasier seg ansvaret for en oppgave, innebærer driftsutsetting og anbuds- og konkurranseutsetting at det bare er driftsansvaret det offentlige overlater til andre, mens utformings-, finansierings- og oppfølgingsansvaret fremdeles forblir offentlig. Ved driftsutsetting og anbuds- og konkurranseutsetting er det, dersom driftsansvaret overlates til private leverandører, egentlig *arbeidsgiveransvaret* som privatiseres. Mens privatisering antyder at oppgaver overtas av *private* tjenesteleverandører, innebærer driftsutsetting og anbuds- og konkurranseutsetting at oppgaver også kan utføres av *offentlige* enheter. Driftsutsetting omfatter både utsetting av oppgaver ved forhandlinger og under konkurransebetingelser, mens anbuds- og konkurranseutsetting fremhever at utsettingen skjer i *konkurranse* med andre leverandører. Hvorvidt man vil bruke det ene eller det andre begrepet, kan vel være en smakssak, men det er uansett viktig å definere klart hva man legger i det for å unngå misforståelser.

Driftsutsetting og anbuds- og konkurranseutsetting er én form for forskyvning i det tradisjonelle ansvarsforholdet mellom offentlig (i vårt tilfelle kommunal) og privat sektor. Begrepet privatisering kan dekke en rekke ulike endringer i ansvarsforholdet mellom offentlig sektor og samfunnets private sfærer, enten det nå dreier seg om familiesfæren, frivillige organisasjoner eller det private næringslivet. Vi drøfter kort noen slike former, hvorav noen er mer aktuelle i norsk sammenheng enn andre.

Fremvekst av *rene markedsløsninger* kan innebære at det offentlig overlater til det private markedet å tilfredsstille behovet for eller etterspørselen etter ulike

tjenester som hittil har vært et offentlig (hoved-)ansvar. Det ville i så fall innebære at det offentlige slutter å utføre visse tjenester. I norsk sammenheng har dette i liten grad vært aktuell politikk, til tross for at enkelte politiske partier kan ha ivret for slike løsninger. Mer aktuelt er det utviklingstrekk at det vokser frem private tilbud *på siden av* de offentlige og som et tilskudd til de offentlige tilbudene (for eksempel helsetjenester eller barnehager). Disse vokser frem fordi det er en betalingsdyktig etterspørsel etter slike tjenester, og fordi det offentlige – av ulike grunner – ikke kan tilfredsstille etterspørselen. Vi gir ingen klare svar på hvordan man skal stille seg til denne utviklingen, men verken forbud mot slike tilbud eller et krav om at det offentlige *burde* være i stand til å gi disse tilbudene, er tilfredsstillende svar.

Et annet utviklingstrekk er tilbøyeligheten til at stadig flere og en stadig større andel av de kommunale tjenestene finansieres ved *egenandeler* eller avgifter/gebyrer. Dette innebærer en forskyvning i finanseringsansvaret bort fra kollektive løsninger (skatt) til fordel for betaling for bruk av tjenestene. Det kan imidlertid være vanskelig å gi et enkelt svar på om denne veksten i egenandeler og avgifter er urettmessig, fordi det avhenger både av hva brukerne av tjenestene får igjen for betalingen, og om dette er i tråd med signaler fra Stortinget. For en del tjenester – særlig enkelte tekniske tjenester – henstiller myndighetene til at kommunene fullt ut finansierer tjenestene gjennom avgifter. Kommunene er også pålagt nye oppgaver, for eksempel innenfor miljøområdet, som krever store investeringer og som finansieres gjennom de kommunale avgiftene.

Et tredje utviklingstrekk er etableringen av *kommunale aksjeselskaper*, særlig innenfor en del tekniske eller forretningsmessige tjenester. Dette gjøres gjerne for å oppnå en friere stilling med hensyn til økonomiske og driftsmessige disposisjoner, også i forhold til arbeidsgiveransvaret. Dette *kan* være en måte for kommunene til å etablere selvstendige enheter som skal delta i konkurransen med andre, private leverandører om levering av tjenester til kommunene.

Et fjerde og siste utviklingstrekk vi nevner er *salg av kommunal virksomhet*, i første rekke kommunal eiendom. Bortsett fra på eiendomsområdet, synes dette foreløpig å være lite aktuell politikk i Norge.

Disse fire siste utviklingstrekken blir ikke ytterligere behandlet i rapporten, dels fordi det ville kreve et prosjekt i seg selv, dels fordi de (foreløpig) spiller en begrenset rolle i norsk sammenheng. Rapporten konsentrerer seg om omfanget og konsekvenser av driftsutsetting og anbuds- og konkurranseutsetting.

Kapittel 3 ser nærmere på driftsutsetting av kommunale oppgaver, som også kan omfatte anbuds- og konkurranseutsetting, både hva baggrunnen er for at kommuner tar i bruk denne driftsformen, og en del av de viktigste utfordringene den reiser.

Kommuner kan ha flere grunner til å sette tjenester ut på anbud. Den vanligste grunnen er trolig at man på denne måten forventer å få billigere tjenester

fordi konkurransen mellom tilbyderne bidrar til å presse prisen ned. Det forventes imidlertid at kvaliteten på tjenestene er den samme som når tjenestene produseres i kommunal regi.

Erfaringer fra Sverige trekkes ofte frem for å vise at anbudsutsetting kan ha kostnadsreducerende effekter. Vi argumenterer imidlertid for at svenske erfaringer ikke ukritisk kan overføres til norske forhold. Svenske kommuner har blant annet vært bedre bemannet enn norske; mulighetene for å redusere kostnader, som oftest i form av bemanning, er derfor større uten at kvaliteten forringes.

Anbuds- og konkurranseutsetting reiser en rekke utfordringer som må vurderes før en slik driftsform velges. Vi peker på det vi mener er de viktigste utfordringene.

Reduksjon av *kostnader* er en viktig grunn til at kommunale tjenester settes ut på anbud. Det antas at konkurransen mellom tjenesteleverandørene bidrar til å presse kostnadene. Men anbudsutsettingen påfører også kommunen nye kostnader, i form av forberedelse og gjennomføring av anbudsutsettingen og kontroll av tjenestekvaliteten i etterhånd. *Tap av fagkompetanse* er en risiko kommunen utsetter seg for når tjenester settes ut på anbud, særlig innenfor kompetanseområder som er sterkt etterspurt. Likeledes må kommunene sikre seg at de har *kompetanse i anbudsutsetting*; dette er for mange kommuner et nytt felt. Særlig vil juridisk kompetanse være viktig, i og med at forholdet mellom kommunen og tjenesteleverandøren nå reguleres gjennom en kontrakt. Det hevdes av enkelte at anbudsutsetting innebærer en *ansvarsfraskrivelse* fra offentlige myndigheters del. Dette kan være en riktig påstand i forhold til ansvaret for de ansattes arbeidsforhold som på denne måten reduseres, men anbudsutsetting kan også innebære en *ansvarliggjøring* av offentlige myndigheter ved at mer oppmerksomhet må legges i de tjenestene som skal kjøpes, i form av den bestillingen som gjøres og kontroll av den leverte tjenesten (kvaliteten). Anbudsutsetting av enkelte tjenester kan videre være en måte for kommunene til å øke oppmerksomheten om kommunenes *kjerneoppgaver*, ved at de tjenestene som ikke nødvendigvis må utføres i offentlig regi, overlates til andre. Anbudsutsettingen har konsekvenser for *de kommunalt ansatte* ved at de risikerer å miste sitt arbeidsforhold til kommunen; Virksomhetsoverdragelsesdirektivet gir imidlertid en viss beskyttelse ved at de ansatte har rett til jobb i firmaet som vinner anbudet. Spørsmålet om anbudsutsetting fører til redusert *kvalitet* på de leverte tjenestene diskuteres; så langt er det ikke grunnlag for å hevde at kvaliteten generelt reduseres, men her er resultatene foreløpige. Den kostnadsreducerende effekten av *konkurransen* forutsetter at det finnes flere tilbydere av de aktuelle tjenestene, en forutsetning som ikke alltid er til stede. Likeledes ser man en tendens til markedskonsentrasjon ved at tjenesteleverandører slår seg sammen til større og ofte markedsdominerende aktører, med de konsekvenser dette har for konkurranse-situasjonen. Styring gjennom kontrakt kan videre bety at kommunen binder sine

ressurser opp i kontraktperioden og på den måten har mindre *fleksibilitet* i ressursdisponeringen, men dette argumentet forutsetter at kommunen har liten evne til å planlegge sine og befolkningens tjenestebehov på en viss sikt.

Kapittel 4 presenterer resultatene av tre surveyundersøkelser til norske kommuner, en undersøkelse til rådmennene og en til sektorsjefene i henholdsvis teknisk sektor og pleie- og omsorgssektoren. Hovedfokus i disse undersøkelsene er dels en kartlegging av omfanget av driftsutsetting av kommunale tjenester, dels kommunale lederes erfaringer med slike driftsformer. Hovedfunnene fra disse undersøkelsene er som følger:

Private tjenesteytere utfører oppdrag for kommunen i nesten alle norske kommuner. Det er stor forskjell på ulike tjenestetyper. Private tjenesteytere er svært utbredt innenfor tekniske tjenester, spesielt renovasjon/søppelhenting og snøbrøyting/veivedlikehold, men også en støttetjeneste som vaskeritjenester utføres ofte av private. Derimot er det sjeldent at det finnes private som utfører pleie- og omsorgstjenester.

En ikke ubetydelig del av de tjenestene som private utfører for kommunene, er *privatisert* i streng forstand, det vil si at tjenestene før har vært drevet av kommunale enheter. En stor del av det privat drevne tjenestetilbudet har likevel «alltid» vært privat, eller det har vokst frem i senere år for å dekke en økt etterspørsel av kommunale tjenester. En stor del av det private innslaget har vært der i lang tid og synes å ha blitt en etablert og lite kontroversiell del av den kommunale tjenesteytingen.

Samtidig har privatisering og konkurranseutsetting i høy grad stått på dagsordenen i kommunene på 90-tallet. I 36 prosent av kommunene har det skjedd privatiseringer i løpet av de to siste kommunestyreperiodene. I ytterligere 36 prosent av kommunene har spørsmålet vært vurdert på politisk nivå i samme periode uten at dette så langt har ført til privatisering.

En del av disse er imidlertid fremdeles i en utredningsfase, og en stor andel av både rådmenn (75 prosent) og tekniske sjefer (61 prosent) regner det som sannsynlig at det vil skje ytterligere privatiseringer eller konkurranseutsettinger i deres kommune og sektorer i løpet av de kommende ti årene. Blant lederne for pleie- og omsorgstjenester er det færre (28 prosent) som regner det som sannsynlig at slike tjenester vil bli konkurranseutsatt i de nærmeste ti årene. Likevel er dette mange i forhold til hvor lite utbredt det i dag er med privat, kommersiell drift av det kommunale pleie- og omsorgstilbudet.

Det er en klar forskjell mellom kommuner av ulik størrelse. Private innslag i den kommunale tjenesteytingen er noe vanligere i større kommuner enn i små kommuner. Ledere i større kommuner regner det også som betydelig mer sannsynlig at flere tjenester vil bli privatisert eller konkurranseutsatt i fremtiden enn ledere i mindre kommuner.

Forskjellene mellom kommuner av ulik størrelse kan skyldes at større kommuner vil ha et (absolutt sett) større sentraladministrativt miljø som både vil kunne ha andre holdninger til private tjenesteytere innenfor kommunale ansvarsområder, og ha større kompetanse til å gjennomføre privatiseringer og konkurranseutsettinger. Rådmenn i kommuner med flere enn 5000 innbyggere er da også noe mer positive til privatisering enn rådmenn i mindre kommuner. En annen forklaring er trolig at det også ofte vil være flere aktuelle private tjenesteytere til å konkurrere om oppdrag i store kommuner enn i små kommuner. Dette gjelder trolig i særlig grad pleie- og omsorgstjenester. Å erstatte kommunal drift med et privat monopol vil gjerne bli ansett som lite ønskelig.

Selv om forskjellen mellom kommuner av ulik størrelse er svært viktig, spesielt når det gjelder tekniske tjenester, har forskjeller i den politiske sammensetningen av kommunestyret også en selvstendig betydning. Kommuner med et sosialistisk/sosialdemokratisk flertall i kommunestyret har en noe mindre tilbøyelighet til å ha privatisert kommunale tjenester. Kommuner med et flertall av Ap og/eller SV og/eller RV (og til dels også Sp) har også i klart mindre grad enn andre kommuner planer om ytterligere privatisering eller konkurranseutsetting i fremtiden.

Forskjeller i kommunenes økonomiske situasjon synes derimot å ha mindre betydning enn kommunestørrelse og politiske forhold, alle kommuner og alle tjenester sett under ett. Man skulle tro at dårlig økonomi ville legge et press på kommunen for å finne på effektiviseringstiltak, hvorav privatisering og konkurranseutsetting fremstår som en aktuell mulighet. Likevel viser det seg at forskjeller i kommunal økonomi alt i alt har nokså liten betydning for sannsynligheten for privatisering når man sammenlikner kommuner med omtrent samme størrelse og politiske sammensetning av kommunestyret. For noen enkelttjenester, for eksempel renovasjon, er det imidlertid en noe klarere sammenheng mellom en dårlig kommuneøkonomi og en økt tendens til privatisering.

Det varierer hvor initiativet til privatisering kommer fra. Det er likevel et mønster i at politikere er viktige initiativtakere i større kommuner, mens kommuneadministrasjonen er viktigste drivkraft i mindre kommuner. Kommunens økonomiske situasjon er ifølge rådmennene ofte en viktig bakgrunnsfaktor for å forstå hvorfor privatiseringsdiskusjonen oppstår. Effektivisering og innsparing synes å være den viktigste begrunnelsen for å privatisere kommunale tjenester.

At rådmennene trekker frem økonomiske forhold som en viktig bakgrunnsfaktor, står i en viss kontrast til at kommuner med dårlig økonomi som nevnt over, ikke i vesentlig større grad har privatisert kommunale tjenester sett under ett, enn kommuner med god økonomi. Det kan være at det er hvordan den økonomiske situasjon *oppfattes*, ikke hvordan den objektivt sett *er*, som er av betydning for hvorvidt privatisering og konkurranseutsetting blir et aktuelt tema. Det kan selvsagt heller ikke utelukkes at vårt mål på kommunenes økonomiske situasjon ikke fanger opp

absolutt alle relevante økonomiske forhold. Endelig må det nevnes at den økonomiske situasjonen synes å ha større betydning for visse enkelttjenester enn for alle tjenester sett under ett, og at rådmennene kan ha hatt slike tjenester i tankene når de har svart.

Erfaringene med utsetting av oppgaver til privat drift er gjennomgående positive i de fleste kommuner. Svært få kommuner rapporterer om negative erfaringer, selv om mer enn én av ti kommuner har eksempler på at de har «rekommunalisert» en tjeneste etter at den en periode har vært satt ut til private. Det er små forskjeller i ulike typer kommuners erfaringer.

Et klart flertall av rådmennene mener at de kommuneansatte har hatt en positiv holdning til de utsettinger av oppgaver til private tjenesteytere som har skjedd. Delvis har dette sammenheng med at få kommuner har opplevd overtallighetsproblemer, men også blant dem som har det, er det et flertall av rådmennene som mener at de ansatte har vært positivt innstilt til endringene.

De fleste kommunene bruker anbudskonkurranser når de setter ut en oppgave til private, spesielt i teknisk sektor, men det er ikke en selvsagt del av enhver utsetting av oppgaver. Kommunale enheter får i liten grad anledning til å delta i disse selv når det finnes kommunale enheter som jobber med tilsvarende tjenester.

Avtaleforholdet mellom kommunen som tjeneste-«bestiller» og de private tjenesteyterne som utfører tjenester for kommunen, er i ulik grad regulert. Mange kommuner henter inn ekstern kompetanse og synes å legge arbeid i å gjennomføre konkurranseutsettingen på en skikkelig måte. Likevel er det mange kommuner som, ifølge sektorsjefene, opplever at det har vært et problem at arbeidsmålene og arbeidsbeskrivelsene i avtalen har vært uklare, noe som også har gjort det vanskelig å vurdere den private tjenesteyterens innsats i etterkant. Selv om det som regel er mulig å sammenlikne den private tjenesteyteren med tilsvarende kommunal virksomhet, er det mange kommuner som ikke systematisk foretar slike sammenlikninger. Dette kan tyde på at resultatoppfølgingen ikke er like nitid i alle kommuner.

Holdningen til ytterligere privatisering er gjennomgående positiv blant rådmennene (79 prosent). Også blant tekniske sjefer er det en positiv holdning til ytterligere konkurranseutsetting av tekniske tjenester (52 prosent), mens pleie- og omsorgslederne er mer skeptiske til konkurranseutsetting av sine tjenester (35 prosent positive). Den viktigste gevinsten kommunelederne ser ved privatisering og konkurranseutsetting, er innsparing og effektivisering. Det er færre som tror at kvaliteten på tjenestene blir bedre, og det er mange som ser farer for velferdssamfunnet ved en omfattende privatisering av alle typer kommunale tjenester, selv om kommunen beholder det overordnede ansvaret for tjenestene.

Alt i alt viser undersøkelsen at private innslag er utbredt og etablert innenfor teknisk sektor, men foreløpig sjeldent i pleie- og omsorgssektoren. Erfaringene med de private innslagene er alt overveiende gode. Undersøkelsen gir grunn til å

tro at det vil skje privatiseringer og konkurranseutsettinger i et minst like stort omfang i årene som kommer, og da også på områder som i dag sjelden er privatisert, som for eksempel pleie- og omsorgstjenester. Potensialet for ytterligere privatisering på enkelte av de tekniske tjenestene som i dag oftest utføres av private, synes derimot å være delvis uttømt. Det er også grunn til å tro at en eventuell neste «privatiseringsbølge» vil være mer politisk kontroversiell enn den vi har bak oss. Forskjellene mellom kommuner med forskjellig politisk flertall er i hvert fall klart større når rådmennene og sektorsjefene vurderer sannsynligheten for ytterligere privatisering og konkurranseutsetting i deres kommune i fremtiden, enn når vi ser på hvilke kommuner som har/ikkehar privatisert og konkurranseutsatt kommunale tjenester i dag.

Kapittel 5 presenterer seks kommuner som i større eller mindre grad har satt driften av kommunale tjenester ut til eksterne, private leverandører. Vi fokuserer på tre tjenesteområder: pleie- og omsorgstjenester, renovasjon og renhold. De viktigste funnene i disse case-studiene er som følger:

Vi har studert seks kommuner som i ulik grad har satt kommunale tjenester ut til privat drift. Vi har sett på bakgrunnen for at kommunene har gjort dette valget og hvilke foreløpige erfaringer, særlig med hensyn til pris og kvalitet på tjenestene, man har gjort. Målsettingen har ikke vært å trekke generelle konklusjoner om hvor vellykket eller ikke vellykket en slik driftsomlegging har vært eller trekke frem generelle erfaringer med en slik driftsform, men mer å vise at kommunenes utgangspunkt ofte er svært ulike når de velger slike løsninger, og at resultatene preges av det. Vi har studert noen tjenestetyper (pleie- og omsorgstjenester, renovasjon og renhold) og plukket ut noen sentrale problemstillinger i hver av kommunene som vi ser nærmere på. De forholdene vi ser nærmere på er bakgrunnen for at kommunen besluttet å benytte private leverandører, de kostnads- og kvalitetserfaringer man har gjort, forholdene for de ansatte i kommunale og private bedrifter, hvordan kommunen har sikret seg ved kontraktsbrudd og hvilke videre planer man har for den aktuelle tjenesten.

Ett av våre hovedfunn i disse studiene har vært at kommunene kan ha ulike grunner for å sette tjenester ut til privat drift. Ikke overraskende spiller økonomiske betraktninger en overordnet rolle i de fleste kommuner: man ønsker å finne ut om andre, vanligvis private aktører, kan levere tjenesten billigere enn kommunen selv. I noen kommuner kan imidlertid andre motiver spille en viktig rolle. Vi har pekt på at problemer med å skaffe arbeidskraft på enkelte tjenesteområder har spilt inn, i en situasjon med et svært stramt arbeidsmarked, at dårligere erfaringer med kommunale enn private tjenesteleverandører har vært medvirkende og at manglende omstillingsvilje, slik den kommunale ledelsen ser det, også har spilt inn. I enkelte kommuner har en overordnet ideologisk overbevisning spilt inn («private er bedre»,

«konkurranse er bra»), i andre kommuner har man ønsket å finne en kommunal løsning, men ikke klart det.

Mens noen kommuner er mest opptatt av en mulig kostnadsbesparelse ved å sette tjenester ut til privat drift, er andre vel så opptatt av å sikre tjenestekvalitet og -stabilitet. Mange kommuner opplever at de er i en trang økonomisk situasjon, at de mange oppgaver kommunene er pålagt (for eksempel eldreomsorg) sprenger de tildelte budsjettene; det blir dermed viktig å prøve løsninger som *kan* ha en kostnadsreducerende effekt. For andre kommuner kan imidlertid sikring av tjenestekvalitet og -stabilitet ha vært et vel så viktig motiv. Når tjenester kjøpes, er det *selgeren* som gjøres ansvarlig for at tjenestene leveres. Det blir også selgerens ansvar å finne løsningen på for eksempel fraværproblemer. Utsetting av oppgaver til eksterne leverandører *kan* med andre ord være uttrykk for omstillingsvegving blant kommunale ledere: Det fremstår lettere å overlate problemene til andre enn å finne egne løsninger. Men det kan også være uttrykk for resignasjon hos de samme etter gjentatte forsøk på å finne løsninger.

Kommunene har organisert sitt kontraktsforhold til tjenesteleverandøren på forskjellig vis. Mens noen har inngått en kontrakt som åpner for relativt store endringer underveis og hyppige kontakter mellom kommunen som tjenestebestiller og leverandøren, har andre valgt en mer «lukket» kontraktsform: Forholdet til leverandøren er i hovedsak regulert gjennom den skriftlige kontrakten. Mens den første typen kommuner har valgt en kontraktsform som åpner for tilpasninger og forbedringer i løpet av kontraktsperioden, og dermed mulige kostnadspåslag, har den andre typen kommuner valgt en løsning med lite kontakt mellom partene. Er man misfornøyd med kontrakten eller leverandøren, får feilene bli rettet opp ved neste kontraktsinngåelse. Det er særlig innenfor pleie- og omsorgssektoren man har valgt en litt «mykere» kontraktsform, trolig fordi dette er en ny måte å drive pleie- og omsorgstjenester på, slik at man trenger en viss tid på å bygge opp kompetanse i kontraktsstyring, men kanskje også fordi dette er et vanskelig tjenestoområde å regulere i kontraktsform. Konsekvensene for brukerne kan bli store dersom oppdragsgiver og leverandør har svært avvikende tolkninger av kontraktsinnholdet.

Studiene viser også at én ting er ønsket om kostnadsreduksjoner ved at tjenester settes ut, en annen ting er om dette er en realistisk forventning. Kommunene har ofte dårlige redskaper for å vurdere både egne kostnader og egen tjenestekvalitet og ikke minst sammenhengen mellom kostnader og kvalitet; det kan da bli vanskelig å vurdere hvor realistiske andres tilbud om tilfredsstillende kvalitet til en redusert kostnad er. Kommunene har følgelig liten kompetanse i å vurdere hvordan, eventuelt om, tjenestekvaliteten vil bli berørt når kostnadene reduseres. De kan da lett bli ofre for firmaer med stor overtalelseskraft som ønsker seg inn på nye markeder. De fleste av de kommunene vi har studert har da også en noe avventende holdning til hvilke kostnads- og kvalitetseffekter driftsutsettingen vil ha, til tross for at reduserte kostnader og fortsatt like god kvalitet lå

til grunn for beslutningen om å sette tjenestene ut. Flere av kommunene kan komme til å reversere beslutningen om å sette tjenestene ut, selv om dette kan bety nye utgifter som igjen kan «spise opp» den kostnadsreduksjonen man oppnådde i første omgang. Denne avventende holdningen må ses på bakgrunn av den politiske oppmerksomheten kommunal utsetting av driftsoppgaver har fått. Blant kommunepolitikere og i opinionen for øvrig vil det kreves dokumentasjon på at målsettingene med utsettingen er nådd: at det har skjedd en kostnadsreduksjon uten at tjenestekvaliteten er forringet. Dette kanskje til forskjell fra tidligere beslutninger om utsetting av driftsoppgaver som har skjedd uten samme politiske oppmerksomhet.

De ansattes arbeidsforhold har i varierende grad blitt berørt når driften av kommunale tjenester settes ut til private. I de fleste kommuner vi har studert, har det dreid seg om nyetablert virksomhet i kommunal regi (for eksempel et nytt sykehjem) eller virksomhet som alltid har vært drevet av private (for eksempel renovasjon); de kommunalt ansatte har derfor ikke blitt direkte berørt. Der hvor de har blitt direkte berørt, har kommunen enten funnet nye, kommunale arbeidsoppgaver eller åpnet for nyansettelser. Selv om endringsprosessene har skapt uro og utrygghet blant de kommunalt ansatte, fordi arbeidsplassen deres har blitt fjernet, har de i de studerte kommunene hatt muligheter til å beholde arbeidsforholdet til kommunen. Dette støtter opp om det vi fant i surveyundersøkelsene (kapittel 4.3), som viste at bare 13 prosent av de ansatte var blitt oppsagt eller tilbudt jobb i den virksomheten som overtok arbeidsoppgaven. I de aller fleste tilfellene hadde de ansatte blitt omplassert, eller det dreide seg om nye arbeidsoppgaver. Man må anta at dersom utsetting av oppgaver blir ytterligere utbredt, vil flere ansatte bli direkte berørt i form av oppsigelser. Virksomhetsdirektivet og de videre tolkningene av dette (se kapittel 3.3), kan også komme til å legge visse føringer på hvordan kommunene i fremtiden vil forholde seg her.

Med hensyn til arbeidsvilkår (lønn, arbeidsoppgaver, arbeidstider osv.) i de private virksomhetene som utfører kommunale oppgaver, synes det heller ikke som om det er noen klar tendens til at de private bedriftene tilbyr dårligere arbeidsvilkår enn kommunene. Også de private bedriftene er avhengig av å tiltrekke seg kompetent arbeidskraft og har, i et stramt arbeidsmarked, begrensede muligheter til å tilby dårligere arbeidsvilkår enn det øvrige arbeidslivet. Men dette kan endre seg dersom eventuelt arbeidsmarkeds-situasjonen endres.

De fleste kommunene har tanker om hvordan beredskapen skal sikres slik at tjenestene til enhver tid er tilgjengelige, uavhengig av hvilken kontraktspartner kommunen har engasjert. For pleie- og omsorgstjenestenes del er det ønskelig med størst mulig kontinuitet i pleiesituasjonen. Dersom kontraktørfirmaet av en eller annen grunn skulle tre ut av kontraktsforholdet, mener kommunene at det er realistisk at kommunene overtar driften og engasjerer de ansatte fra kontraktfirmatet som personale. Man oppnår dermed kontinuitet, men unngår vel neppe en viss uro blant personalet i forbindelse med omorganiseringen.

For virksomhet der det finnes et stort privat marked for tjenestene, som renhold, ser ikke kommunene store problemer med å engasjere andre private leverandører ved et kontraktsbrudd.

Kapittel 6 gir en kort oppsummering av hovedfunnene i rapporten.

Kapittel 1 Innledning: Om rapporten

I denne rapporten tar vi for oss den tiltakende tendensen i norske kommuner til å sette driften av tjenester ut til eksterne, kommersielle leverandører, enten gjennom forutgående anbud eller ved tildeling av oppdrag uten anbud. Fenomenet har mange navn. Noen vil kalle det *privatisering* av kommunale tjenester, andre benytter uttrykkene *konkurranse- eller anbudsutsetting*. En nærmere undersøkelse viser imidlertid at begrepene ikke er helt sammenfallende. Mens det første begrepet betoner den ansvarsforskyvning som skjer når virksomhet settes ut, legger de andre begrepene mer vekt på at det skapes konkurranse om kommunale tjenester, for eksempel gjennom anbudsutlysninger. Mens det første begrepet indikerer at det er private, kommersielle leverandører som overtar driften av kommunale oppgaver, åpner det andre for at også offentlige leverandører kan delta i konkurransen, slik at oppgavene fremdeles utføres i kommunal regi, men under nye betingelser.

Privatisering og konkurranseutsetting har skapt mye debatt om hvilken rolle offentlig sektor skal spille i fremtidig tjenesteproduksjon. Er det likegyldig for tjenestekvaliteten om tjenestene produseres i offentlig eller privat regi? Kan konkurranse mellom tjenesteleverandører bidra til at tjenestene frembringes til en lavere kostnad? Vil i så fall en lavere kostnad få konsekvenser for tjenestekvaliteten eller for de arbeidsforholdene ansatte tilbys? Hvilke konsekvenser får slike driftsendringer for velferdsstatens idealer om lik tilgang til offentlige tjenester uavhengig av økonomi og bosted? Klarer kommunene å beholde et overordnet ansvar også ved slike driftsformer? Slike spørsmål står sentralt i rapporten.

Vi har nærmet oss de ovennevnte problemstillingene på flere måter, både gjennom en mer teoretisk drøfting ut fra foreliggende litteratur og ved egne studier av norske kommuner.

I kapittel 2 drøfter vi innholdet i de nevnte begrepene privatisering og konkurranseutsetting og viser at de til dels dekker ulike forhold. Vi tar også kort for oss andre typer av privatiseringer eller forskyvninger i ansvarsforholdet mellom offentlig sektor og samfunnets private sfærer og drøfter konsekvensene av disse. I de følgende kapitlene konsentrerer vi oss imidlertid om utsetting av driften av kommunale tjenester til eksterne leverandører.

I kapittel 3 tar vi, med bakgrunn i foreliggende studier og intervjuer med fagbevegelsen og arbeidsgiverorganisasjoner i Norge og Sverige, for oss de viktigste

konsekvensene av denne overføringen av driftsansvaret fra kommuner til eksterne leverandører, som i de fleste tilfeller vil si private virksomheter.

I kapittel 4 presenterer vi resultatene fra tre landsdekkende kommuneundersøkelser om omfanget av og erfaringene med utsetting av driftsoppgaver. Den ene undersøkelsen retter seg mot rådmennene i norske kommuner, de to andre mot sektorsjefene i henholdsvis teknisk etat og pleie- og omsorgsetaten. Mens rådmannen uttaler seg på vegne av hele spekteret av kommunale tjenester, gjør vi to «dypdykk» innenfor to kommunale tjenesteområder, hvorav det ene (tekniske tjenester) har lang tradisjon for bruk av eksterne leverandører, mens dette er relativt nytt innenfor pleie- og omsorgssektoren. Hovedfokus i disse studiene er en kartlegging av omfanget av driftsutsetting av kommunale tjenester, hvilke erfaringer kommunene har gjort med hensyn til pris- og kvalitetsutviklingen og hvordan kommunene håndterer kontraktsstyringen.

I kapittel 5 presenterer vi seks kommuner som i varierende grad har satt tjenester ut til privat drift. Vi fokuserer på noen tjenesteområder (pleie- og omsorgstjenester, renovasjon og renhold). Her ser vi på hvilke motiver kommunene har hatt for å sette tjenester ut til privat drift, hvordan de har organisert kontraktsforholdet til den eksterne leverandøren og hvilke erfaringer de har med denne driftsformen, særlig i forhold til kostnadsutvikling og tjenestekvalitet. Vi ser også på de arbeidsforholdene som tilbys de ansatte i den utførende bedriften og hvilke konsekvenser driftsomleggingen har hatt for de kommunalt ansatte. Endelig ser vi også på denne driftsformens betydning for tjenestekontinuiteten eller den forpliktelse kommunene har til fortsatt å levere de aktuelle tjenestene, selv om kontraktsforholdet av en eller annen grunn avvikes.

I kapittel 6 gir vi noen avsluttende kommentarer til rapporten.

Kapittel 2 Privatisering, anbudsutsetting, konkurranseutsetting: Et spill om ord?

Begrepene *privatisering*, *anbudsutsetting* og *konkurranseutsetting* benyttes alle når kommuner setter driften av kommunale tjenester ut til private virksomheter. Er det noen forskjell på innholdet i disse tre begrepene, og hva består i så fall forskjellen i? For å svare på dette spørsmålet, vil vi først si noe om begrepet *offentlig ansvar* og deretter noe om begrepet *privatisering*.

2.1 Det offentliges ansvar

Debatten om privatisering eller konkurranseutsetting av offentlige, i denne sammenheng kommunale, tjenester reiser spørsmålet om hvilke oppgaver i samfunnet som skal være offentlige og hvilke som skal være private, dvs. hvilke oppgaver det offentlige bør ha (hoved-)ansvar for og hvilke som uten for store problemer kan overlates til andre arenaer, i denne sammenheng markedet.¹ Ulike land og kulturer har noe ulike oppfatninger om hvor denne skillelinjen skal trekkes, men i de fleste land er velferdsoppgaver som helse, omsorg og utdanning i hovedsak et offentlig ansvar. Dette er oppgaver som dekker fundamentale menneskelige behov. Likeledes anses forvaltningsoppgaver og myndighetsutøvelse, inkludert kontrollopgaver som politi og rettsvesen, som et offentlig ansvar. Også mer teknisk pregede oppgaver som for eksempel opprettelse og vedlikehold av infrastruktur (vei, kloakk, renovasjon, teletjenester), og tilgang til (rent) vann, regnes ofte som et offentlig ansvar, dels av politiske grunner (som med politi og rettsvesen), dels ut fra hensiktsmessighet (vei), og dels ut fra helsebetragtninger (vann, kloakk, renovasjon), blant annet for å sikre lik tilgang til slike tjenester. I vårt land har også en rekke kulturelle tilbud (som for eksempel teater, kino, opera, musikkskoler) inntil nylig vært oppfattet som i hovedsak et offentlig ansvar, mens private aktører kan ha hovedansvaret for slike oppgaver i andre land. Hvilke oppgaver som til enhver tid er offentlig eller et offentlig hovedansvar, er ikke tilfeldig, men uttrykk for politiske eller

¹ Man kan skille mellom fire typer «arenaer» som kan løse oppgaver i samfunnet: Det offentlige (stat, kommuner, fylkeskommuner), familien, markedet og de frivillige organisasjonene. Det antas gjerne at de fire arenaene fungerer ut fra ulike normer eller logikker.

normative prioriteringer i samfunnet (Eriksen 1993). Det er imidlertid viktig å minne om at i Norge har det offentlige, og særlig kommunenes, ansvar blitt stadig *utvidet*, særlig i siste halvdel av dette århundret, noe som ikke minst fremgår av veksten i offentlig sektor, målt både i antall ansatte og utgifter til offentlig forvaltning som andel av BNP (selv om denne andelen har sunket noe de siste årene) (Statistisk sentralbyrå 1996 og 1997). Spørsmålet er om de oppgaver som det offentlige ivaretar i dag, er de samme som det offentlige bør ivareta i fremtiden, gitt at ressurssituasjonen er begrenset (Bogen og Langeland 1988), eller kanskje riktigere: om det offentlige nødvendigvis må utøve sitt (hoved-)ansvar på samme måten i fremtiden som i dag.

2.2 Hva er ansvar?

Ansvar er et vidt begrep. Det kan derfor være grunn til å se nærmere på hva det så vil si at noe er underlagt et offentlig ansvar. Det kan her være hensiktsmessig å skille mellom *tre ulike dimensjoner av ansvar* og stille følgende spørsmål i tilknytning til ansvaret for en tjeneste:

- Hvem har ansvaret for å produsere eller frembringe tjenesten?
- Hvem har ansvaret for å finansiere tjenesten?
- Hvem har ansvaret for å kontrollere og sette rammene for tjenesten, for eksempel tjenestekvaliteten?

Dersom det offentlige både frembringer, finansierer og kontrollerer alle forhold knyttet til en tjeneste, kan vi si at tjenesten fullt ut er et offentlig ansvar ved at den utføres i offentlig regi, finansieres over offentlige budsjetter og kontrolleres av det offentlige. Mange kommunale tjenester er av en slik art (for eksempel helse- og utdanningstjenester), men kanskje i mindre og mindre grad, i og med at det kreves egenandeler ved bruk av tjenestene. Tjenester som derimot frembringes, finansieres (av kundene) og kontrolleres privat, kan kalles helt private markedsløsninger. Mange tjenester, enten man kaller dem offentlige eller private, er imidlertid å regne som *blandingsformer*, men tyngdepunktet vil gjerne være å finne på den ene eller den andre siden av en offentlig-privat skala. De fleste offentlige tjenester vil være avhengige av komponenter fra privat sektor, for eksempel i form av innkjøp av privat produsert materiell. Svært mange private tjenester er på den annen side avhengige av en eller annen form for offentlig godkjenning- eller kontrollmyndighet for å kunne drives; helt private i denne forstand er kanskje bare tjenester som ytes i et svart marked.

2.3 Begrepene privatisering og konkurranseutsetting

Begrepet privatisering kan romme mange typer endringer i forholdet mellom offentlig og privat sektor. Begrepet signaliserer vel i første rekke en forskyvning i ansvarsforholdet fra offentlig til privat sektor, for eksempel ved at private virksomheter og konkurranse spiller en økt rolle i frembringelsen av tjenester til befolkningen. Privatiseringsbegrepet brukes ofte svært vidt i den norske debatten. Noen vil forbeholde begrepet de situasjoner der det offentlige fullt ut overlater ansvaret for en oppgave til markedsaktører, slik at brukerne heretter må kjøpe den aktuelle tjenesten på et marked der private tilbydere står for frembringelsen av tjenesten og der det offentlige ikke lenger finansierer eller kontrollerer tjenesten. Eksempler på slike former for privatisering finnes det egentlig få av i Norge; ett eksempel kan være opphevelsen av det kommunale kinomonopolet, som har gitt spillerom for private aktører som selger kinofremvisninger i en del norske byer. Andre vil også benytte begrepet privatisering ved anbudsutsetting, der det offentlige både finansierer tjenestene, spesifiserer hvilken kvalitet tjenestene skal ha og kontrollerer – i det minste er det meningen – at kvaliteten på tjenestene er tilfredsstillende. Det offentlige står imidlertid ikke lenger for frembringelsen av tjenesten. Et problemet blir da hva man skal kalle en anbudsutsetting som ender i at en *offentlig* enhet vinner anbudet i konkurranse med private aktører. Noen mener at *konkurranseutsetting* er et mer dekkende begrep for den prosessen som finner sted, at det er *konkurranse* som er kjernen i den prosessen som foregår og ikke privatisering, og at det egentlig ikke er viktig om produsenten av tjenesten er offentlig eller privat, men at det skjer en *sammenlikning* mellom ulike produsenter av den aktuelle tjenesten.

På den annen side kan man si at en sammenlikning også kan skje uten en egentlig konkurranse. Dersom målsettingen med sammenlikningen er å finne ut om noen kan frembringe tjenesten billigere enn kommunene selv, uten at tjenestekvaliteten forringes, kan det være tilstrekkelig med bare én alternativ tilbyder. Man kan altså tenke seg sammenlikning uten konkurranse mellom flere enn to aktører (en offentlig og en privat, eventuelt to offentlige). Så kanskje er heller ikke konkurranse i seg selv det viktige. Konkurranse er imidlertid viktig for at det skal utvikle seg et leverandørmarked, at flere aktører skal vurdere det som interessant å etablere seg på området.

At man utnytter markedsmekanismen gjennom å innføre et element av konkurranse, behøver altså ikke bety det samme som at man privatiserer en tjeneste. Man kan for eksempel innføre en slags konkurranse innad i offentlig sektor uten at private aktører trekkes inn, for eksempel gjennom etablering av konkurranse om pasienter mellom ulike sykehus. Norge har nettopp innført en såkalt innsatsstyrt finansiering i helsesektoren (som også kan kalles stykkprisfinansiering), der

sykehusene får refundert deler av sine utgifter fra staten ut fra antallet pasienter som behandles: jo flere behandlede pasienter, desto større refusjon. Det er imidlertid feilaktig å kalle (ulike varianter av) stykkprisfinansiering privatisering, fordi tjenesten fremdeles blir utført av det offentlige og betalingen skjer over offentlige budsjetter.² Også innføring av fritt sykehusvalg, som enkelte partier går inn for, vil være en måte å «spille på markedet» ved at pasienten (eller egentlig henvisende lege) gis større innflytelse over sykehusvalg. Det antas at dette, kombinert med den innsatsstyrte finansieringen, kan føre til at sykehusene i større grad anstrenger seg for å imøtekomme pasientenes behov siden finansieringssystemet i større grad enn tidligere legger opp til en konkurranse om pasientene.

Enkelte har for øvrig hevdet at det *gjør* en forskjell om virksomhet drives i offentlig eller privat regi, at private eiere, og særlig når eierskapet er samlet, vil ha større egeninteresse i å forvalte sine ressurser på en effektiv måte enn en eier som forvalter ressursene på vegne av andre (Ståhlberg 1996:59).

2.4 Anbudsutsetting eller utsetting av oppgaver til private virksomheter

Den mest aktuelle formen for privatisering i Norge har vært at private aktører overtar utførelsen eller *driften* av tjenester som tidligere ble utført i offentlig regi eller som anses å være et offentlig hovedansvar. Finansieringen av tjenesten er det fremdeles det offentlige som har ansvaret for, likeledes utforming, oppfølging og kontroll av tjenesten i form av for eksempel kvalitets-, kompetanse- og bemanningskrav. Det offentlige bestemmer også hvem som skal tildeles tjenesten, for eksempel en sykehjemsplass. Kommunen er også den reelt ansvarlige for tjenestekvaliteten, og derfor klageinstans. Utsetting av driften av kommunale oppgaver til private utfordrer derfor ikke nødvendigvis grunnleggende velferdsstatlige idealer dersom man med disse mener at alle skal ha lik tilgang, uavhengig av økonomi og bosted, til en rekke offentlige tjenester: Når tjenester settes ut til privat drift, er det fremdeles kommunen som *finansierer* tjenestene, som bestemmer *hva slag* tjenester som skal tilbys og *hvem* som skal få tjenestene. Utsetting av tjenester innebærer derfor først og fremst en *privatisering av driftsansvaret*; det er på dette området det offentlige fraskriver seg ansvar. Siden en viktig del av driftsansvaret er utøvelsen av arbeidsgiveransvaret, vil utsetting av driften til private innebære en *privatisering av arbeidsgiveransvaret*; i den forstand kan man snakke om en *privatisering*. Hvorvidt utsetting av oppgaver til

² Et uttrykk som ofte brukes her er regulerte markeder, der markedsmekanismen forutsettes å virke innenfor klart definerte rammer.

private altså også innebærer en privatisering på de andre dimensjonene, er ikke like klart. Det avhenger blant annet av hvor godt det offentlige klarer å ivareta sin oppgave som bestiller og kontrollør av tjenestene. Med hensyn til finansieringen av tjenestene er det ingen ting som tyder på at brukerne av tjenestene må betale mer enn om kommunen selv hadde stått som leverandør. Firmaene har ikke anledning til å ta en høyere egenandel enn da tjenesten ble drevet i kommunal regi.³

Utsetting av offentlige oppgaver på *anbud* gjennom konkurranse mellom ulike anbudslleverandører er én slik form for privatisering; en annen er tildeling av offentlige oppgaver til private aktører gjennom *forhandlinger* (dvs. uten anbud), men i dette tilfellet er markedsrelasjoner mindre fremtredende. I begge tilfeller er det private aktører som overtar utførelsen av oppgaven, men bare i det første tilfellet brukes markedsmekanismen for å skille mellom anbudsgivere; følgelig kan man bare snakke om konkurranseutsetting i det første tilfellet.

Utkontraktering av oppgaver til private firmaer, med eller uten forutgående anbud, er ikke noe nytt fenomen i norske kommuner. Det meste av bygg- og anleggsvirksomheten i kommunene foregår på denne måten. Likeledes benytter kommunene seg ofte av private leverandører av IT-tjenester. Også infrastrukturelle oppgaver som renovasjon og veivedlikehold utføres ofte av private firmaer. At kommunene benytter seg av private leverandører på en rekke områder, kan ha mange grunner. Det kan skyldes at kommunen *mangler kompetanse* på det aktuelle området (for eksempel IT-tjenester, byggevirkosmhet) og anser det som uaktuelt, blant annet av økonomiske grunner, å bygge opp en egen organisasjon for dette. Det kan også skyldes at kommunene har problemer med å beholde viktige yrkesgrupper, som for eksempel IT-medarbeidere og ingeniører, fordi kommunen ikke kan konkurrere med det private næringslivet om lønn og andre arbeidsbetingelser. Det kan videre også skyldes at oppgavene bare behøver å utføres sporadisk (veivedlikehold, snøbrøyting) og at det derfor vil være svært *kostbart* å ha stående en fast bemanning, inkludert maskineri, for å utføre slike oppgaver. For små kommuner kan det derfor ofte være økonomisk lønnsomt å ha en pragmatisk innstilling til bruk av private firmaer for å løse offentlige oppgaver. Særlig kan det gjelde oppgaver innenfor teknisk sektor. Jo større kommunen er, desto mer økonomisk forsvarlig vil det være å ha egne avdelinger som løser de fleste oppgaver.

At kommuner benytter private firmaer til å løse kommunale oppgaver, er altså ikke noe nytt. Det nye ligger egentlig i at kommunene gjør dette i større grad enn tidligere, og at de også setter ut driften av oppgaver som har vært ansett som et fullt

³ Når noen tjenester tilsynelatende har blitt dyrere for brukerne, for eksempel renovasjonsavgiften, har det sammenheng med overgang til nye innsamlingssystemer, for eksempel kildesortering og deponihåndtering, prispåslag som uansett ville kommet, uavhengig av driftsform.

ut offentlig ansvar, som for eksempel pleie- og omsorgstjenester⁴. Dessuten benytter kommunene i større grad *anbud* når tjenester settes ut, for å oppnå den kostnadsreducerende effekten konkurranse mellom tilbydere av tjenester forhåpentligvis kan ha. Dessuten krever EØS-avtalen, som trådte i kraft i 1994, offentlig anbudsutlysning når tjenester kjøpes og når kjøpet av tjenesten overstiger en viss sum (per i dag 200 000 EURO). Noen tjenestetyper er riktig nok unntatt kravet om anbudsutlysning når tjenesten kjøpes av private; det gjelder for eksempel helse-, pleie- og omsorgstjenester og utdanning.

Konkurranseutsetting innebærer i de fleste tilfeller at kommunale enheter selv kan legge inn bud på drift av tjenesten, selv om mange kommuner foreløpig har vært tilbakeholdne med å la kommunen selv konkurrere. I Storbritannia viser en undersøkelse at 85 prosent av kontraktene har gått til kommunale enheter (Bryntse 1992:7). Flere problemstillinger reiser seg når kommunen selv legger inn bud på tjenesten. For det første er det viktig å avklare hva som skal skje dersom kommunen *ikke* vinner anbudet; resultatet vil i mange tilfeller være at de kommunalt ansatte overflødiggjøres, med de konsekvenser det kan ha. For det andre reiser det spørsmålet om reell konkurranse. En del har påpekt at en kommunal enhet har andre og strammere rammebetingelser enn private virksomheter og derfor vil ha problemer med å konkurrere på like premisser; en annen innvending har vært at kommunale enheter vil ha konkurransevidende fordeler i konkurransen, både på grunn av momsreglene⁵ og fordi den kommunale enheten vil ha en helt annen innsikt i den kommunale virksomheten enn eksterne tilbydere. Uansett reiser konkurranse fra kommunale enheter mange problemer. En del kommuner har forsøkt å løse disse problemene ved å etablere kommunale aksjeselskap; kommunen oppnår derved å fristilles fra for eksempel arbeidsgiveransvaret.⁶

I denne rapporten vil vi både bruke begrepene privatisering, konkurranseutsetting og anbudsutsetting fordi de egentlig betegner ulike fenomener. I den grad vi benytter begrepet privatisering, sikter vi til den privatisering av ansvaret for driften av en tjeneste som skjer når tjenester settes ut til private, ikke til rene markedsløsninger (som vi kommer tilbake til i avsnitt 2.5). Der hvor det har vært viktig å få frem konkurransens betydning, benytter vi begrepet konkurranseutsetting eller anbudsutsetting. Konkurranseutsettingsbegrepet, som henspiller på at også kommunale enheter kan gå aktivt inn i konkurransen, er et relativt nytt begrep. Hadde

⁴ Men også her skal man være klar over at for eksempel pleie- og omsorgsoppgaver ikke har vært et kommunalt ansvar så altfor lenge; det er først i de siste 20–30 årene at det offentliges ansvar på dette området har fått et stort omfang, for eksempel i form av kommunalt drevne sykehjem.

⁵ Som i mange tilfeller er til fordel for kommunal drift.

⁶ Slik vi har sett i Miljøtransport-saken i Oslo kommune.

vi bare fokusert på konkurranseutsetting, i streng forstand av ordet, ville mange prosesser der private aktører overtar oppgaver for det offentlige, blitt ekskludert fra både surveyundersøkelsene og enkeltkommuneundersøkelsene. Vi har derfor også forsøkt å fange opp kommunenes bruk av private firmaer uten forutgående anbud. I løpet av prosjektets gang har det dessuten vist seg at begrepsbruken varierer hos ulike aktører: noen vil konsekvent benytte privatisering, andre konkurranseutsetting. Ingen av begrepene er hver for seg helt dekkende for de ulike prosessene som skjer i kommunene og som vi forsøker å fange opp. Vi har derfor valgt å legge en noe åpen anvendelse til grunn for bruken av de enkelte begrepene, men på en slik måte at det i minst mulig grad kan misforstås hva vi legger i dem.

2.5 Andre aktuelle privatiseringsformer

Vårt hovedfokus i denne rapporten vil være kommunenes utsetting av driften av kommunale oppgaver på anbud eller kontrakt. Vi vil imidlertid kort ta for oss noen andre former for forskyvning i ansvarsforholdet mellom offentlig og privat sektor som også spiller en viss rolle.

Rene markedsløsninger

Et utviklingstrekk som gjør seg stadig mer gjeldende er at det dukker opp private tjenestetilbud på områder der det i hovedsak finnes offentlige, gjerne kommunale tilbud. Eksempler kan være private barnehager, helsetjenester eller pleie- og omsorgstjenester. Fremvekst av slike tjenester kan komme dels som konsekvens av at det offentlige reduserer sin aktivitet på enkelte områder gjennom nedskjæringer⁷ eller ved å heve tersklene for å få tildelt en tjeneste, dels som resultat av økt etterspørsel etter slike tjenester. Fravær av et tilstrekkelig antall kommunale tjenester og økt kjøpekraft i deler av befolkningen gjør at private aktører kan se markedsmuligheter for å etablere nye tjenester. Det dreier seg altså om en *tjenestevolumøkning* i privat regi; de aktuelle tjenestene (volumøkningen) har aldri vært offentlig drevet. Det blir dermed også mer problematisk å betegne denne prosessen som en privatisering. Det forutsetter at man mener at for eksempel all barnehageutbygging og -drift burde skje i offentlig regi; et slikt ansvar for full barnehagedekning i offentlig regi har imidlertid det offentlige aldri påtatt seg i Norge. Denne utviklingen i retning av flere private tilbud vil på sikt føre til en forskyvning i blandingsforholdet mellom offentlige og private tilbud på det aktuelle tjenesteområdet og kan av den grunn skape

⁷ For eksempel når noen bydeler i Oslo skjærer ned antallet hjemmehjelpstillinger.

uønskede virkninger som for eksempel tapping av kompetanse i de offentlige tilbudene (dersom de private tilbyr bedre arbeidsforhold) eller svekket oppslutning i befolkningen om viktigheten av gode, offentlige tilbud ved at noen kan kjøpe seg ut av køene. Men denne utviklingen reiser også spørsmålet om hvordan befolkningen skal få dekket et behov for tjenester som mange mener det offentlig burde hatt ansvar for å tilby og som det er stor etterspørsel etter i befolkningen. Skal man nekte folk å kjøpe tjenester som de har behov for, men som det offentlige ikke klarer å frembringe i tilstrekkelig omfang og til en ønsket kvalitet?

Denne forskyvning i styrkeforholdet mellom offentlige og private tilbud reiser store utfordringer, mange av normativ karakter, som det ikke finnes noen enkle svar på. Ett svar kunne være å gjøre offentlig sektor bedre i stand til å tilby tjenester i et omfang og av en kvalitet som vil fjerne den private etterspørselen etter tjenester, et annet å i det minste å gjøre det vanskelig eller ikke spesielt attraktivt for personell fra offentlige institusjoner å søke seg over i det private markedet. Det første svaret er nok for ambisiøst; det offentlige vil aldri kunne holde tritt med den private etterspørselsveksten og endringene i denne i favør av ulike typer tilbud. Vi vil heller aldri kunne styre folks forventninger. Den andre «linjen» har blitt forsøkt, for eksempel av den forrige helseministeren (Gudmund Hernes), da han forsøkte å stoppe sykehuslegenes «flukt» over til privat virksomhet ved å tilby dem bedre lønn. Og det kan godt være at han, i hvert fall i en viss grad, har lyktes.

Egenandeler og kommunale avgifter

Økt bruk av egenandeler eller avgifter ved bruk av kommunale tjenester er eksempel på en forskyvning i ansvaret for finansieringen av tjenestene, fra det offentlige og over på brukerne, og slik sett en *privatisering av finansieringsansvaret* for kommunale tjenester. Hvorvidt dette er en *urettmessig* forskyvning, kan imidlertid ikke besvares med et enkelt ja eller nei. Denne forskyvningen i finansieringsansvaret skjer i stor grad etter råd fra myndighetene. Kommunene anbefales for eksempel å ta kostpris for en rekke tekniske tjenester, samtidig som de pålegges økte krav til disse tjenestene, noe som igjen krever store investeringer (for eksempel miljøkrav). For enkelt tjenester (renovasjon) er kommunene pålagt å ta selvkost, mens de for eksempel barnehager *kan* ta så høy pris de ønsker, men da mister de trolig statsbidraget til barnehagedrift. Den veksten i egenandeler og avgifter vi har sett i de siste år, er altså ikke nødvendigvis urettmessig, fordi den ofte har blitt brukt til å dekke inn statlig pålagte kommunale investeringer. Men man bør forvente at veksten etter hvert flater ut når investeringene er gjennomført og finansiert.

Egenandeler benyttes også for å regulere køene til en rekke tjenester. Ved at brukerne av tjenestene må betale en viss «inngangssum», oppnår man til en viss grad å hindre overforbruk som lett kan skje dersom en tjeneste er gratis.

Egenandelenes og avgiftenes andel av de kommunale driftsinntektene utgjorde i 1995 tolv prosent og andelen er stigende (NOU 1997: 8:24).⁸ Samtidig overstiger veksten i egenandelene den generelle prisstigningen. Det er i stor grad de gebyr- eller egenandelsbelagte tjenestene som bygges ut i kommunene (for eksempel barnehager, eldretjenester), samtidig som egenandeler pålegges nye tjenester.⁹ Den økte bruken av gebyrer og egenandeler kan ses som en kompensasjon for lavere statlige overføringer til kommunene, for eksempel når tjenestebehovet øker. Men at noen kommuner ser økte egenandeler som en mulig «inntektskilde», skal man ikke se bort fra, selv om det ikke er lov å krysssubsidiere tjenester. Økte egenandeler kan imidlertid redusere kommunens andel av kostnadene ved en tjeneste, som for eksempel ved drift av barnehager eller en del av de løpende utgiftene til grunnskole.¹⁰ På den annen side synes det nå som en del kommuner ser «konkurransafortrinnet» ved å kunne vise til lave kommunale avgifter og egenandeler (for eksempel på barnehager), særlig dersom kommunen ønsker å hindre utflytting eller stimulere til tilflytting.

Bruken av egenandeler for kommunale tjenester kan slå ulikt ut avhengig av tjenestenes art. Noen kommunale tjenester er obligatoriske; følgelig blir også egenandelene eller avgiftene for bruken av tjenestene obligatoriske (for eksempel vann- og kloakkavgift, som egentlig ikke er subsidierte, men selvfinansierende tjenester). Andre tjenester er «frivillige»; for eksempel velger man selv om man vil benytte et kommunalt kinotilbud. Barnehager er også frivillige, men behovet for barnehageplass er gjerne av en annen art enn behovet for å se en film på kino. Mens man kan avstå fra å bruke ett kommunalt tilbud og unngå utgiftene ved å benytte det (for eksempel kino), er man tvunget til å benytte andre tjenester (renovasjon, og i en viss forstand også barnehageplass).

Gebyrer og egenandeler *kan* også være en måte for kommunene til å ta inn økte inntekter for å dekke kostnader slik at man slipper å fokusere på interne omstillings- og innsparingsmuligheter. Kostnadsproblemer blir dermed veltet over på brukerne av kommunale tjenester (NOU 1997: 8:165). Kommunene har som nevnt anledning til fullt ut å dekke utgiftene til offentlige vann- og kloakkanlegg gjennom avgifter. På den annen side betyr ikke lave egenandeler og gebyrer nødvendigvis at kommunens tjenesteproduksjon er spesielt effektiv; det kan like gjerne være uttrykk for at kommunens inntekter fra for eksempel kraftproduksjon er store

⁸ Den var til sammenlikning på vel fem prosent i 1973.

⁹ Utviklingen her er ikke entydig. Det ble nettopp vedtatt i Stortinget å fjerne egenandeler på hjemmesykepleie.

¹⁰ I det siste har vi opplevd økt fokus på kommunenes bruk av egenandeler. Både Statistisk sentralbyrå og andre forskningsinstitusjoner følger med i denne utviklingen og vurderer om bruken av egenandeler er forsvarlig.

og derfor kan være med på å subsidiere kommunale tjenester til befolkningen (*Arbeiderbladet* 3.9.97; *Dagsavisen* 21.6.98).

Kommunale aksjeselskap

En rekke kommuner etablerer i dag aksjeselskap, enten heleid av kommunen, i samarbeid med andre kommuner/fylkeskommuner eller i samarbeid med private interessenter. Det er særlig innenfor tekniske eller forretningsmessige tjenester at denne driftsformen tas i bruk (for eksempel energiverk, næringsutviklingsselskaper, samferdsel). Aksjeselskaper behøver ikke, i samme grad som andre kommunale etater, å se virksomheten i sammenheng med resten av den kommunale driften, men kan drive mer på egne premisser, for eksempel dersom målsettingen er å være økonomisk selv bærende (Nylehn og Støkken 1996). Ved å skille ut egne enheter i aksjeselskap som dermed frigjøres fra kommuneloven, kan kommunen få økt handlingsfrihet på en rekke områder, for eksempel med hensyn til økonomiske disposisjoner som investeringer, ansettelser eller avlønning av personell (NOU 1995: 17:101). Videre gjelder heller ikke forvaltningsloven og offentlighetsloven (samme sted s. 86). På den annen side kan aksjeselskap gå konkurs eller legges ned dersom forholdene tilsier det (samme sted s. 108). Kommunen har begrensede muligheter til å skyte inn midler for å unngå at aksjeselskap går konkurs; EØS-avtalen setter klare grenser for offentlig støtte i slike situasjoner (samme sted s. 122f).

Etablering av kommunale aksjeselskap kan være en måte å gjøre kommunale etater bedre rustet til å møte en konkurransesituasjon, for eksempel for å kunne delta i anbudsutlysninger. Den kommunale enheten får da i stor grad de samme organisasjonsmessige rammevilkår som private virksomhet, samtidig som kommunens styringsmuligheter begrenses (samme sted s. 101ff). Enkelte har anbefalt kommunene å etablere aksjeselskap dersom kommunale enheter skal fungere i konkurranse med private virksomheter, med den begrunnelse at det bare er en slik organisasjonsform som kan gi den kommunale driftsenheten tilnærmet samme rammebetingelser som private virksomheter (Coopers & Lybrand 1998:17). Dersom imidlertid det kommunalt eide aksjeselskapet viser seg å ikke være konkurransedyktig, risikerer det konkurs eller nedskjæringer, med de konsekvenser dette kan ha for de ansatte.

Salg av kommunal virksomhet

Salg av kommunal virksomhet er den privatiseringsformen som tilsvarer en privatisering i egentlig forstand. Her overlater det offentlige mer eller mindre fullstendig ansvaret for en tidligere offentlig aktivitet til private. I Norge finner man foreløpig få eksempler på denne formen for privatisering og den synes heller ikke å være en svært aktuell politikk i kommunene; i hovedsak dreier det seg om oppretting av aksjeselskap innen energi eller

vannforsyning der eierskapet er delt mellom kommunale og private interessenter. Salg av offentlig eiendomsmasse kunne være et annet eksempel; her avhender det offentlige eiendom som man anser uhensiktsmessig å forvalte (for eksempel bygninger eller grunn) mot en engangssum.

2.6 Oppsummering

Begrepene privatisering, anbudsutsetting og konkurranseutsetting benyttes alle for å beskrive det forhold at private virksomheter utfører oppgaver på vegne av kommunen. Viktigere enn hvilket begrep man benytter, er å beskrive relasjonen mellom kommunen som ansvarlig for en tjeneste og den private virksomheten som utførende instans. Det offentlige kan utøve sitt ansvar på flere måter. Når tjenester settes ut til private, beholder kommunen i hovedsak ansvaret for tjenesten, eller det er riktigere å si: den beholder ansvaret for utformingen og kvaliteten på tjenesten og den beholder finansieringsansvaret og kontrollansvaret, men den gir slipp på produksjonsansvaret. Mer enn at det dreier seg om en reell privatisering av en tjeneste, dreier det seg om en privatisering av arbeidsgiveransvaret. Om ikke anbuds- og konkurranseutsetting av kommunale tjenester nødvendigvis utfordrer grunnleggende velferdsstatlige idealer om at alle skal ha lik tilgang til offentlige tjenester uavhengig av økonomi og bosted, vil slike driftsformer endre tidligere kommunalt ansatte arbeidstakers tilknytning til arbeidslivet. Flere vil bli sysselsatt i privat sektor, med de konsekvenser dette kan ha for deres arbeidsforhold.

Begrepene anbudsutsetting og konkurranseutsetting indikerer dessuten at det viktige skillet ikke går mellom offentlig eller privat drift, men om en virksomhet utsettes for konkurranse. Dersom kommunale enheter deltar i og vinner konkurransen om offentlige oppgaver, blir begrepet privatisering lite treffende siden virksomheten fremdeles frembringes i kommunal regi, men altså i konkurranse med annen privat eller offentlig virksomhet.

Også på andre måter enn ved anbuds- og konkurranseutsetting skjer det forskyvninger i ansvarsforholdet mellom det offentlige og den private sektoren i samfunnet. Eksempler her kan være økt bruk av egenandeler ved bruk av kommunale tjenester, kommunale aksjeselskap eventuelt i sameie med private, salg av kommunal virksomhet eller rene markedsløsninger. Vi drøfter kort slike andre former.

Kapittel 3 Utsetting av oppgaver til private virksomheter

Vi har over trukket frem ulike typer privatiseringsprosesser som på ulike måter kan være aktuelle i Norge. Vi har også vist at det ofte kan være vanskelig å trekke klare grenser mellom hva man kan definere som privatisering og andre endringer i forholdet mellom privat og offentlig sektor. I det følgende vil vi konsentrere oss om utsetting av driften av kommunale tjenester til private virksomheter, hovedsakelig i form av anbuds- eller konkurranseutsetting. Vi vil i dette kapitlet ta for oss de viktigste grunnene til at kommunene nå ser ut til å satse mer på denne driftsformen og drøfte de viktigste utfordringene den synes å reise.

3.1 Hvorfor setter kommuner tjenester ut på anbud?

Den vanligste grunnen til at kommuner går til det skritt å setter tjenester ut på anbud, er en forventning om å få *billigere tjenester* eller *flere tjenester* igjen for de ressursene kommunen anvender på tjenesten. Fordi mange kommuner er i en vanskelig økonomisk situasjon, dels som følge av demografiske forhold (for eksempel flere eldre), dels som følge av statlig pålagte oppgaver som ikke kompenseres fullt ut (for eksempel 6-årig skolestart, HVPU-reformen, avvikling av langtidsinstitusjonene for psykiatriske pasienter og fysisk funksjonshemmede), dels som følge av kostnadsdrivende kommunale beslutninger, forsøker man å finne måter å løse disse økonomiske problemene på. En del kommuner kan nok ha forventet en *bedre kvalitet* på tjenestene på denne måten, men billigere tjenesteproduksjon uten reduksjon av kvaliteten på tjenesten, er vel den viktigste begrunnelsen.

Ønsket om billigere tjenester kan nok gjøre seg gjeldende i mange kommuner, uavhengig av politiske farge. I en anstrengt økonomisk situasjon vil mange kommunale ledere ha en pragmatisk holdning til å prøve nye løsninger, selv om disse løsningene virker radikale. De vil da prøve nye løsninger på utvalgte områder for å se om de har den ønskede virkningen. I en del kommuner har imidlertid holdningen til anbuds- og konkurranseutsetting en mer direkte *politisk* begrunnelse. Det

politiske flertallet i kommunestyret er da gjerne av den oppfatning at oppgaver som *kan* settes ut på anbud til private aktører, *bør* settes ut, og at bare en del kjerneoppgaver bør forbeholdes offentlig drift. Det loves at kommunen kan spare store summer som så kan anvendes på andre, mer sentrale kommunale oppgaver. Ofte har også disse kommunene det svært travelt med å gjennomføre endringene. Anbuds- og konkurranseutsetting har blitt en *politisk markeringssak* i enkelte kommuner; politiske partier går til valg på denne saken og prøver å vise handlekraft gjennom å skynde seg med å få gjennomført den i løpet av kommunestyreperioden før et eventuelt maktskifte.

En undersøkelse gjennomført i en del norske kommuner viste imidlertid at i to tredjedel av tilfellene var det *administrasjonen* som tok initiativet til konkurranseutsettingen (Kjerstad og Kristiansen 1996), noe som *kunne* være et uttrykk for at konkurranseutsetting som oftest ikke er direkte politisk motivert, men mer uttrykk for at man vil prøve nye løsninger på kommunale utfordringer.

Det antas ofte at private aktører kan frembringe tjenester billigere og/eller bedre enn offentlige etater, fordi de *står friere* i forhold til en rekke rammevilkår og innsatsfaktorer og at de derfor kan være *mer innovative* i forhold til nye måter å løse oppgaver på, men uten at kvaliteten på tjenestene nødvendigvis blir dårligere. De forholdene som her ofte spiller inn, kan dreie seg om investeringsbeslutninger, ledelsesformer, ansettelser, bemanningsnormer, kompetansekrav, avlønning, arbeidstider, tilrettelegging av arbeidet og så videre. Vi vil ikke ta stilling til holdbarheten i disse antakelsene, bare peke på at dette kan være én viktig bakgrunn for at flere kommuner forsøker nye løsninger.

Mange kommuner kan dessuten ha vært igjennom en rekke interne omstillingstiltak med varierende resultat. Konkurranseutsetting kan være uttrykk for at ledelsen ikke lenger har tiltro til interne tiltak og ønsker å prøve noe fundamentalt nytt, gjerne motivert av tilsynelatende positive erfaringer fra andre land og kommuner.

3.2 Erfaringer fra Sverige

Vårt naboland Sverige brukes ofte som eksempel på et land som har kunnet spare store beløp ved å konkurranseutsette kommunale tjenester. Det har vært anslått at man har spart 10-20 prosent av kostnadene ved å frembringe tjenestene.¹¹ Sverige

¹¹ En evaluering av konkurranseutsetting av eldreomsorg i Stockholm viser for eksempel en gjennomsnittlig kostnadsreduksjon på 11,8 prosent (Högberg 1996:10). En tilsvarende undersøkelse som tar for seg veivedlikehold og «misbruksvård för vuxna» viser til en innsparing på 18 prosent (Nurmis 1996).

har tatt i bruk konkurranseutsetting som driftsform i mye større omfang enn Norge, også innenfor «myke» områder som pleie- og omsorgstjenester overfor eldre. I enkelte byer, som for eksempel Stockholm, ønsket man over en femårsperiode å sette *alle* kommunale tjenester (bortsett fra myndighetsutøving) ut på anbud, men denne prosessen ble avbrutt da sosialdemokratene igjen kom til makten. I enkelte byer, særlig de store, er opptil en tredjedel av eldreomsorgen satt ut på anbud, i andre kommuner er fortsatt all eldreomsorg kommunal.¹²

En sammenfattende analyse av erfaringene fra Sverige finnes foreløpig ikke. En del enkeltstudier er gjort, særlig innenfor pleie- og omsorgssektoren. Det er imidlertid flere grunner til at situasjonen i Sverige ikke ukritisk bør overføres til norske forhold.

For det første har trolig svenske kommuner vært bedre bemannet enn norske.¹³ Enkelte studier, for eksempel fra pleie- og omsorgssektoren, tyder på at også de ansatte har ment at det var for god bemanning på institusjonene tidligere (Svensson, Edebalk og Persson 1994:41) eller at arbeidsoppgavene var ineffektivt organisert (Sykepleieren 1997). Gjennom konkurranseutsettingen har det skjedd en nedbemanning over tid i de private firmaene, for eksempel gjennom naturlig avgang, men også kommunene selv har rasjonalisert kraftig på grunn av de økonomiske problemene i begynnelsen av 1990-årene. Situasjonen i Sverige kan ikke umiddelbart overføres til norsk forhold. Gitt en (relativt sett) romslig bemanningssituasjon, er det større rom for nedskjæringer uten at kvaliteten reduseres enn når bemannings-situasjonen er knappere.

For det andre er de fleste undersøkelsene gjennomført på et tidlig tidspunkt i konkurranseutsettingsprosessen, gjerne bare ett til to år etter at tjenesten ble satt ut på anbud. De langsiktige effektene er derfor ennå ikke avdekket. Både på arbeidsgiversiden (Kommunförbundet) og på arbeidstakersiden (Kommunalarbetar-förbundet)¹⁴ er man usikre på hva de langsiktige effektene er, både med hensyn til kvalitet, kostnader og arbeidstakerforhold. Prisene på enkelte tjenester, for eksempel eldreboliger, har kommet så langt ned at man ikke er sikre på om dette på sikt vil gå ut over kvaliteten på tjenestene. Likeledes er man usikre på om det vil være mulig å opprettholde en reell konkurranse på sikt; man ser en tendens til at utførerfirmaene

¹² Den svenske Socialstyrelsen anslo i 1993 at om lag fire prosent av de totale kostnadene til eldre- og handikapomsorgen ble utført av private virksomheter og kunne variere fra mindre enn én prosent i noen kommuner til hele 42 prosent i andre; nyere tall finnes trolig ikke (Engström 1997:140).

¹³ Det har ikke vært mulig å skaffe tall som sammenlikner bemanningssituasjonen i de utførende leddene i de kommunale tjenestene i Sverige og Norge, men med hensyn til administrasjonskostnadenes andel av kommunenes totale kostnader, viser det seg at svenske kommuner er klart mer byråkratiske enn norske (og danske) (Lane og Nyen 1993).

¹⁴ Opplyst i intervjuer.

slår seg sammen for å bli mer slagkraftige i konkurransen. Dessuten har kommunene en tendens til å velge de store firmaene, fordi disse virker økonomisk og kompetansemessig solide. Dermed blir det vanskeligere for små firmaer å komme inn på markedet. Resultatet kan bli en gradvis monopolisering av markedet for en rekke kommunale tjenester, særlig innenfor de tjenestene der etableringsterskelen er høy (høye kompetansekrav, store investeringsutgifter).

For det tredje viser det seg at svenske kommuner bare i liten grad foretok kvalitetsundersøkelser *førut* for konkurranseutsettingen. Det er derfor vanskelig å konkludere med at brukerne er like eller mer fornøyde med tjenestene etter en konkurranseutsetting. Tilsvarende er det fremdeles mange kommuner som ikke foretar en kvalitetsvurdering etter at konkurranseutsettingen har funnet sted, med de vurderingsproblemer det gir.

Til tross for enkelte medieoppslag om negative erfaringer i svensk presse,¹⁵ tyder forskningsundersøkelser fra Sverige likevel ikke på at drastiske endringer har skjedd; den nedbemanningen som har skjedd, ville trolig skjedd uansett på grunn av den økonomiske situasjonen Sverige har vært inne i. Man har oppnådd kostnadsreduksjoner stort sett uten at kvaliteten på tjenestene har blitt dårligere, og uten at de ansatte har fått dårligere lønn (Socialstyrelsen 1996, Svensson og Edebalk 1996), selv om også dårlige erfaringer registreres (arbeidstiden har blitt forlenget for enkelte, lønnen har blitt redusert). Det pekes imidlertid på at de langsiktige effektene er usikre og at materialet er relativt begrenset i omfang fordi det er vanskelig å gjennomføre studier som holder faglige mål; man må for eksempel ha tilgang til gode data som belyser situasjonen.

En effekt av konkurranseutsettingen som nevnes i flere studier, er utviklingen av en økt kostnadsbevissthet i kommuner eller kommunale enheter som *ikke* har blitt direkte berørt av konkurranseutsetting, det man betegner som effekten av konkurransestrusselen. Denne effekten gjør seg særlig gjeldende i de kommuner der konkurranseutsetting står på den politiske dagsordenen (Almqvist 1996, Svensson, Edebalk og Persson 1994). Kommunene er blitt mer kostnadsbevisste og har på den måten redusert sine kostnader; den beregnede kostnadseffekten for eldreomsorgen i Stockholms del har vært angitt til å ligge mellom tre til fem prosent (Almqvist 1996:27). Men det påpekes også at trusselen om konkurranseutsetting har skapt mye uro og utrygghet blant de gjenværende kommuneansatte, som igjen har gitt seg uttrykk i høyere sykefravær (Almqvist 1996:15).

Det er for øvrig verdt å merke seg at kommunalt ansatte som går over i privat virksomhet som leverer tjenester til det offentlige, har kunnet beholde sitt medlemskap i Kommunalarbetarförbundet (tilsvarende Norsk Kommuneforbund); om lag

¹⁵ Det har vært en del oppslag i svenske medier om dårlige erfaringer med for eksempel utsetting av pleie- og omsorgstjenester, men det har også vært oppslag om dårlige erfaringer med kommunale pleie- og omsorgstjenester.

ti prosent av forbundets medlemmer arbeider i slike private firmaer. Dette har nok vært medvirkende til at motstanden fra de ansatte mot overføring til privat virksomhet ikke har vært så stor i Sverige; de ansatte har opplevd en viss grad av trygghet ved å kunne opprettholde sitt fagforeningsmedlemskap. Dette er trolig også én av årsakene til at forbundet har vært mindre negativ til anbudsutsetting av tjenester enn tilfellet er for det norske søsterforbundet.

Det synes for øvrig som om man i Norge har en tendens til å være mer optimistisk på vegne av situasjonen i Sverige enn det er grunnlag for i svenske forskningsrapporter, som gjennomgående har en *avventende* holdning til konsekvensene av anbuds- og konkurranseutsetting, fordi man vet lite om de langsiktige konsekvensene, og fordi erfaringene trekker i flere retninger, både positive og negative.

3.3 Utfordringer ved anbuds- og konkurranseutsetting

Anbuds- eller konkurranseutsetting av offentlige oppgaver kan ha både positive og negative effekter. Vi vil her ta for oss en del av de utfordringene som oftest trekkes frem. Det er så langt gjennomført relativt lite forskning på dette området i Norge, men relativt sett mer i andre land som har lengre tids erfaring, som for eksempel i Storbritannia, Sverige og i en viss grad også i Danmark. Vi vil i første rekke trekke veksler på svenske og danske erfaringer, fordi situasjonen i våre naboland på mange områder har store likheter med den norske. I alle de nordiske land har en kollektiv løsning av samfunnsoppgaver spilt en sentral rolle og i alle landene legges det vekt på at arbeidstakerne og deres organisasjoner skal medvirke i utformingen av arbeidslivet. På en rekke tjenesteområder, som for eksempel omsorgstjenester, er dessuten anbudsutsetting et såpass nytt fenomen i Norge at få resultater kan forventes. Ikke desto mindre er det viktig å være tidlig ute med å undersøke hvilke foreløpige erfaringer man kan trekke.

Vi har tidligere (i punkt 2.4) sagt at det særegne ved anbudsutsetting er at det er *det offentlige* som setter hoveddrammene for den tjenesteutførelsen som private entreprenører leverer, gjennom utforming av en anbudskontrakt. Det er i prinsippet ingen begrensninger for hvilke kravspesifikasjoner det offentlige kan sette i kontrakten, for eksempel til kvalitet og arbeidsforhold for de ansatte, men jo strengere krav, desto færre vil trolig melde seg på i konkurransen om tjenesten. Det er dessuten det offentlige som *finansierer* tjenesten på vegne av brukerne; brukerne blir dermed ikke mer avhengige av å betale for tjenester over sin egen lommebok enn

ved tjenester utført i offentlig regi. Det offentlige kan også stille betingelser om hvem som skal få tildelt tjenesten, for eksempel at det ikke bare skal være de friskeste, og dermed de letteste, pasientene. Det kan være grunn til å minne om disse forholdene, at det offentlige i stor grad beholder styringen og at brukeren ikke betaler mer enn tidligere, fordi det i debatten om privatisering har vært en tendens til å sette likhetstegn mellom anbudsutsetting og markedsprivatisering, der brukerne selv må betale for tjenestene fra helt private tilbydere (som tilfellet er med for eksempel deler av den kosmetiske kirurgien og den psykiatriske hjelpen eller alternativ medisin). Anbudsutsetting av tjenester utfordrer derfor ikke de velferdsstatlige idealene om lik tilgjengelighet til en rekke tjenester på samme måte som en ren markedsprivatisering gjør.

En vurdering av ulike konsekvenser av anbudsutsetting er ikke lett. For det første spiller mange forhold inn i vurderingen. Hvorfor noe er vellykket i en kommune og mislykket i en annen, kan ofte skyldes særegne forhold i den enkelte kommune som gjør at resultater ikke lett lar seg generalisere. Tiltakets varighet er også av betydning. Det som ser lovende ut i en første fase, kan gi andre resultater over tid; motsatt kan det som kommer skjevt ut i starten, rettes opp. Forskningsrapporter viser da også svært motstridende resultater. Kanskje har man ikke klart eller hatt mulighet til å kartlegge alle de forhold som ideelt sett burde vært med i analysen. Det er med andre ord ofte uklart om de resultatene man kommer frem til, skyldes svakheter ved undersøkelsesopplegget eller om de gjenspeiler reelle forhold. Men resultatene kan også være avhengig av brillene som ser: Noen forhold kan vektlegges, andre nedtones. Anbudsutsetting er et politisk svært kontroversielt tiltak; ulike personer og miljøer kan mer eller mindre ubevisst vektlegge og kanskje også overdimensjonere ulike saksforhold, og dermed få forhold til å se bedre eller verre ut enn det de med mer nøkterne briller egentlig ser. Særlig har det vært vanskelig å forholde seg til massemedier som kilde for saksforhold; ved nærmere undersøkelse viser det seg nesten alltid at saker er ensidig fremstilt, enten fordi det gir et bedre oppslag slik eller fordi journalisten har for dårlig tid til å gå grundig inn i saken.

I det følgende foregir vi ikke å gi noen fullstendig fasit på anbuds- og konkurranseutsettingens mange aspekter, men en forsøksvis sammenfatning av det vi ser som viktig.

Kostnadsaspektet

Hovedgrunnen til at kommuner setter tjenester ut på anbud er at man forventer at kostnader kan reduseres, at konkurransen mellom private aktører bidrar å frembringe flere tjenester per krone som er avsatt til tjenesten og uten at tjenestekvaliteten forringes. Beregning av kostnader kan ofte være vanskelig, særlig dersom man skal

kalkulere inn alle relevante kostnader. Man kan dessuten også velge flere ulike «nivåer» for kostnadsanalysen: ett regnskap som trekker inn de direkte etats- eller tjenesterelevante forhold, ett som ser kommunen under ett og ett som også trekker inn kostnader i forhold til et bredere samfunnsmessig regnskap. Særlig det siste nivået kan det være vanskelig å beregne, selv om det kan være vel så relevant som de første.

På det «tjenestenære» nivået er det en rekke forhold som må tas med i regnskapet, som for eksempel kostnadene ved å utferdige et anbud, inkludert å utarbeide en beskrivelse av tjenestens ønskede innhold, vurdering av innkomne anbud, deretter kostnadene ved kontroll med og oppfølging av den aktuelle tjenesten. Dette er administrasjons- eller transaksjonskostnader som kommer i tillegg til selve anbudsprisen og som kan utgjøre en betydelig andel av kostnadene ved anbudsutsettingen. Det kan antas at disse kostnadene er relativt størst for små anbud, slik at anbud bør ha en viss størrelse for at ikke de rene kostnadene ved å administrere dem, skal «spise opp» gevinsten. Kostnadene vil dessuten være særlig store ved første gangs anbudsutsetting; ved gjentatte utlysninger av anbud kan man, dersom man har gjort et grundig arbeid ved første gangs utlysning, trekke veksler på dette. Behovet for ekstern konsulenthjelp og kostnadene knyttet til dette vil trolig også være størst i begynnerfasen. Enkelte studier har forsøkt å beregne kostnadene ved å administrere og følge opp kontraktene. Anslagene spriker imidlertid mye; enkelte har angitt seks prosent av anbudsprisen, andre 20 prosent (Kjerstad og Kristiansen 1996:51). Man kan anta at utsetting av «myke» tjenester som pleie og omsorg krever mer ressurser til administrativ forberedning og oppfølging enn veivedlikehold, som antas lettere å administrere. Dette spriket i kostnadsoverslag viser vel egentlig at slike kostnader kan variere avhengig av både tjenestetype og andre forhold (for eksempel kommuneadministrasjonens anbudskompetanse), og at de kan være vanskelige å tallfeste og avgrense.

På den annen side bør man ikke overdrive kostnadene ved å administrere en tjeneste som utføres på kontrakt. Også tjenester som utføres i kommunal regi, må planlegges, administreres og kontrolleres. Når tjenester settes ut på kontrakt, blir det imidlertid mer påtrengende å beregne de faktiske kostnadene som går med til å styre kontrakten, nettopp for å påse at ikke det man eventuelt sparer ved konkurranseutsettingen, oppveies av økte administrative kostnader. Disse kostnadene blir kanskje også mer *synliggjort* når tjenestene utføres på kontrakt.

Kostnadsaspektet bør trekkes inn i tilknytning til mange sider ved anbudsutsetting. Det bør for eksempel kalkuleres inn ved kjøp av ekstern kompetanse og ved vurdering av risiko for at uforutsette problemer kan oppstå i forhold til den eksterne tjenesteleverandøren, for eksempel mislighold av kontrakten, slik at kommunen likevel må betale uforutsette utgifter; eventuelle bankgarantier fra utførerens side vil ikke dekke de totale kostnadene. Likeledes bør den reduserte fleksibiliteten i løpet av kontraktsperioden, ved at kommunen delegerer driften av en oppgave til

andre, vurderes opp mot behovet for en mer kontinuerlig disposisjonsmulighet: Det kan bli vanskeligere å omdisponere ressurser mellom tjenester og tjenestetyper i kontraksperioden dersom det skulle vise seg å bli nødvendig fordi midler er bundet opp; kommunen må i så fall bevilge ytterligere ressurser til uforutsette oppgaver.

Mange kommuner har en viss erfaring i å utferdige anbud innenfor tekniske tjenester. Likevel synes det som om mange mangler ferdigheter i å beregne kostnadene ved tjenestene, for eksempel kostnadene ved hver enkelttjeneste og de innsatsfaktorer som går med. Kommunene har med andre ord et lite utviklet verktøy for å sammenlikne det offentliges kostnader ved å frembringe en tjeneste med tilsvarende kostnader fra private firmaer, og dermed også for å sammenlikne innholdet i de private firmaenes anbud; ofte er man henvist til en ren prissammenlikning uten å ha god nok kompetanse til å «gå bakenfor» tallene. Innenfor en rekke tekniske tjenester som for eksempel renovasjon, har kommunene en viss kompetanse i å beregne kostnader; kommunene har anledning til å ta full kostpris fra innbyggerne for disse tjenestene og må kunne utarbeide presise kalkyler for kostnader for å kunne sende regningen til sine innbyggere. For andre typer tjenester som for eksempel pleie- og omsorgstjenester, finnes ikke tilsvarende presise kostnadsberegninger. KS og NHO har i samarbeid nylig utarbeidet en veileder i kostnadskalkulasjon av kommunale tjenester (KS og NHO 1997); denne gir imidlertid lite hjelp i spesifisering av tjenestenes *innhold*, forut for kostnadsberegningene.

Et interessant tilfelle oppsto da et utenlandsk firma nylig la inn og vant anbudet på driften av en tjeneste i Norge. Firmaet beregnet sine strømutgifter på basis av strømforsyningen i eget land (fjernvarme, som er billigere enn elektrisitet), ikke elektrisk oppvarming, noe som førte til at de faktiske strømkostnadene ble atskillig høyere enn angitt i budet. Kommuneadministrasjonen var ikke oppmerksom på dette. Den var heller ikke oppmerksom på at firmaets anbud tok utgangspunkt i de arbeidstidsordninger som gjelder i det aktuelle landet, ikke norske forhold. I dette tilfellet måtte imidlertid firmaet selv bekoste «bommertene» (Klassekampen 1998).

Innenfor nye områder som for eksempel omsorgstjenester er erfaringene med å utferdige anbud trolig særlig mangelfulle. Ikke minst vil kvaliteten av anbudskontrakten være avhengig av evnen til å spesifisere innholdet i den enkelte tjenesten og derved fastlegge hvilken tjenestekvalitet som skal ytes. Innenfor «myke» tjenester som helse, omsorg og utdanning kan det ofte være vanskelig å sette klare kvalitetskrav, fordi tjenesteinnholdet er mer diffust og dermed vanskeligere å måle enn tjenester innenfor teknisk sektor (for eksempel snømåking, veiarbeid). Ofte har bemanningsnormer og krav om en bestemt kompetanse hos arbeidstakerne vært målestokken for en tjenestes kvalitet. Men (tilstrekkelig) bemanning og kompetanse er i seg selv ingen garanti for god kvalitet, heller *måten* bemanning og kompetanse samvirker på. Kommunene har liten erfaring i å formulere krav til *innholdet* i denne

kvaliteten, hva kvaliteten skal bestå i og hvordan den eventuelt skal måles: hva er god omsorg, hva er god opplæring? Når kommuner anbudsutsetter tjenester, går de ofte ut fra at private aktører benytter innsatsfaktorene (blant annet arbeidstakere med en viss kompetanse) på en ny måte som utløser nye ressurser (større effektivitet, bedre kvalitet), men uten at kommunen har gode nok mål på om man oppnår den ønskede kvaliteten.

Kommuner mangler ofte også kompetanse i de rent rettslige aspektene ved å sette tjenester ut på anbud, hva som skjer dersom anbudsbetingelsene brytes, dersom uforutsette forhold dukker opp eller dersom anbudsspesifikasjonene ikke er presise nok, slik at tilleggskrav kan gjøres gjeldende. Dette er kompetanse som eventuelt kan kjøpes og som inngår i totalkostnadene ved å sette tjenester ut på anbud.

Både norske og svenske erfaringer tyder på at det *kan* være kostnadsbesparende å sette en del tjenester ut på anbud, men selv når slike besparelser oppnås, gjenstår det å se om de varer ved *over tid*. Mye kan tyde på at kostnadsforskjellene mellom offentlige og private leverandører *avtar* over tid, dels fordi offentlige etater lærer nye arbeidsmåter av de private, dels fordi de private kan ha satt en for lav pris i utgangspunktet for å vinne kontrakten, slik at kontraktsprisen ved neste anbudsutlysning øker (Mikkelsen 1996, Kjerstad og Kristiansen 1996) eller fordi kommunen ikke har klart å spesifisere alle oppgaver som skal gjøres. Det innebærer at kommunen sett over tid oppnår en kostnadsreduksjon på sine tjenester, men kanskje ikke en så stor reduksjon som første anbudsperiode skulle tilsi. Som vi ser, kan noen forhold tilsi at anbudskostnadene over tid øker, for eksempel fordi anbudsprisen ble satt for lavt ved første gangs utlysning. Andre forhold kan tilsi det motsatte, som for eksempel at behovet for å hente inn ekstern kompetanse fra konsulenter avtar over tid, og at alle prosedyrer i tilknytning til anbudsprosessen rutineres. Hva de endelige kostnadene over tid vil beløpe seg til, kan altså være vanskelig å beregne på forhånd.

Erfaringene fra Sverige tyder videre på at *anbudsforberedelsene* og *anbudsspesifikasjonene* er de viktigste faktorene for at anbudsutsettingen skal gi de ønskede resultater, som ofte er god kvalitet til redusert pris. I de første årene med anbudsutsetting av nye tjenester erfarte man en rekke problemer; etter hvert har kompetansen økt og resultatene er mer i tråd med målsettingen. Spesielt interessant er det å merke seg at det ofte har vært de sosialdemokratisk styrte kommunene som har oppnådd mest tilfredsstillende resultater, fordi de har vært mindre ideologisk styrt i sin anbudsutsetting og tatt seg god tid med forarbeidet, mens borgerlig styrte kommuner har hatt det mer travelt i gjennomføringsprosessen og derfor gått på flere fiaskoer (Fölster m.fl. 1993:18).

Hittil har vi sett på kostnadene knyttet til den enkelte tjeneste. Det er imidlertid rimelig å utvide perspektivet noe og se på kostnadsaspektet i et større

perspektiv, både i et større kommunalt og i et samfunnsmessig perspektiv. Dersom det er en eksisterende tjeneste som blir anbudsutsatt, vil kommunalt ansatte bli berørt, enten ved at de går over i virksomheten som vant anbudet (blant annet gjennom virksomhetsoverdragelse, som vi kommer tilbake til i avsnittet om konsekvenser for ansatte), ved at de blir omplassert i kommunen eller ved at de blir oppsagt fordi det viser seg vanskelig å finne passende arbeid å omplassere til. For kommunen vil det uansett bli dyrt å *både* sette tjenester ut til private *og* beholde de ansatte som ble overflødiggjort ved anbudsutsettingen, særlig dersom det ikke er lett å finne passende arbeid å omplassere ansatte til. I Sverige har en del kommuner gitt en sysselsettingsgaranti til ansatte som berøres av anbudsutsetting; ansatte skal ikke kunne sies opp på grunn av anbudsutsettingen, men reduksjoner kan skje gjennom naturlig avgang. Kommunene har med andre ord måttet beregne inn en tilleggskostnad knyttet til de overflødiggjorte kommunalt ansatte. Fra arbeidsgiverhold blir det imidlertid opplyst at denne sysselsettingsgarantien står i fare for å falle bort fordi den blir for dyr for kommunene. Hensikten med anbudsutsettingen, å redusere kostnader, oppnås ikke like lett dersom antallet ansatte forblir uendret.

Det er dermed rimelig å tro at anbuds- og konkurranseutsetting over tid vil få konsekvenser for kommunalt ansatte, særlig dersom de ikke velger å følge over i anbudsfirmaet.¹⁶ De vil kunne bli arbeidsledige, med de økonomiske konsekvenser det har for den enkelte, men også for kommune- og samfunnsregnskapet (særlig i form av redusert skatteinngang). Likeledes kan utryggheten rundt konkurranseutsettingen føre til at mange blir kort- eller langtids sykmeldte. Slike kostnader trekkes sjelden inn i regnskapet, fordi hver etat eller hver kommune opererer med avgrensede regnskap som ikke ser ringvirkninger av tiltak i sammenheng.

Tap av fagkompetanse i offentlig sektor?

For at kommunen skal kunne utferdige gode anbudskontrakter og kontrollere om anbudsfirmaene gjør en god jobb, må den ha tilstrekkelig kompetanse på de aktuelle tjenesteområdene. Når tjenester settes ut på anbud, risikerer imidlertid kommunen å *miste* kompetanse, dels fordi kommunens egen stab kan bli overflødiggjort når tjenester settes ut til andre, dels fordi nøkkelpersonell i kommunen (for eksempel ingeniører og sykepleiere) kan fristes av høyere lønninger og et mer spennende fagmiljø i anbudsfirmaene. Kommunen bør imidlertid beholde en stor grad av fagkompetanse i egen regi, både for å kunne ha et reelt grunnlag for å sammenlikne pris og kvalitet i tilbyderfirmaene, og for å kunne overta tjenesten dersom kontrakten av ulike grunner må sies opp. Dette er særlig problematisk dersom kommunen gir

¹⁶ Men kanskje også dersom de følger med, men det kommer vi tilbake til.

oppdragene til ett firma¹⁷; dersom flere firmaer er involvert, har kommunen fremdeles et sammenlikningsgrunnlag, og den vil ikke være så sårbar dersom kontrakten må sies opp.

Dersom kommunale etater er med i konkurransen og vinner anbudene, blir kompetansen værende i kommunen. På den annen side vet man ikke hvor lenge den blir værende. Dersom den kommunale enheten taper anbudene og dermed mister sitt virkeområde, vil også disse enhetene og den kompetansen som er knyttet til dem, forsvinne etter hvert. En kommunal bedrift eller et kommunalt AS som ikke er konkurransedyktig, vil trolig ikke ha noen eksistensberettigelse. Man har derfor ingen garanti for at kompetansen er permanent. Det vil fort kunne oppstå svært turbulente forhold i kommunen. Kommunen vil ha liten oversikt over hvilken kompetanse den sitter med de nærmeste årene. Den vil trolig også av samme grunn ha mindre motivasjon for og mulighet til å bygge opp fagkompetanse blant sine ansatte, fordi den ikke vil vite om de ansatte blir værende i kommunen over tid. Dette kan særlig bli resultatet dersom store deler av kommunen konkurranseutsettes. Selv om det skulle være store muligheter for at kommunens egne enheter vinner anbudet, har kommunen ingen garanti for det – det er jo nettopp poenget med konkurranseutsetting. For å ha en viss sikkerhet for at kommunen fortsatt besitter stor grad av kompetanse på et aktuelt fagområde, må den trolig begrense konkurranseutsettingen til et visst omfang og ikke som Stockholm gjorde i begynnelsen av 1990-årene, gradvis utsette alle kommunale tjenester for konkurranse.¹⁸

Selv om det kan skje et tap av kompetanse ved anbudsutsetting, skal man imidlertid ikke undervurdere mulighetene for at *kommunen selv kan lære noe* av private aktører som kanskje løser oppgavene på en annen måte enn kommunen tradisjonelt har gjort; private firmaer har ofte den fordel at de er underlagt mindre byråkrati (inkludert en flatere ledelsesstruktur) og derfor lettere kan omstille virksomheten i tråd med nye behov. Det kan derfor også skje en kunnskapsoverføring fra de private firmaene til de kommunale. I Asker kommune har man klart uttalt at et viktig formål med å trekke inn private aktører på eldreomsorgsområdet, er at man ønsker å lære om det er måter å løse oppgaver bedre og billigere i fremtiden.

I tillegg til at kommuner står i fare for å tappes for fagkompetanse ved anbudsutsetting, kan de også svekkes i sin evne til *tilstrekkelig beredskap* på det aktuelle tjenestområdet dersom anbudsfirmaet ikke oppfyller kravene eller andre

¹⁷ Oslo kommune har overdratt nærmere 75 prosent av renovasjonen i kommunen til ett privat firma; dette gjør kommunen svært henvist til dette firmaets definisjon av oppgaveløsningen. Det blir også vanskeligere å erstatte dette firmaet med andre, dersom det skulle bli nødvendig, fordi andre mulige tilbydere er ekskludert (Arena 1997).

¹⁸ Denne strategien ble endret i midten av 1990-årene da byen fikk sosialdemokratisk styre. Det *kan* synes som om Oslo kommune er i ferd med å gjøre det samme, gradvis utsette all virksomhet for konkurranse (Oslo kommune/Byrådet 1998).

uforutsette situasjoner opptrer (for eksempel en konkurs). Mange, kanskje de fleste, kommunale oppgaver er av en slik art at tjenesten må ytes kontinuerlig. Dersom det private firmaet ikke klarer sine forpliktelser, må kommunen umiddelbart kunne gripe inn og overta det private firmaets oppgaver. Omsorgsoppgaver, men også infrastrukturelle oppgaver, er av en slik art at *kommunal beredskap* er viktig. Her hjelper det lite med forsikringsordninger som regulerer det juridiske eller økonomiske ansvaret mellom kommunen og anbudstaker i en «krisesituasjon». Her blir fort brukerne de reelle taperne, i påvente av at partene skal komme til enighet.

Spørsmålet om kommunal beredskap er særlig viktig når kommunen konstitusjonelt tillegges det overordnede ansvaret for at en tjeneste ytes, når det i siste instans er kommunen som har det reelle ansvaret for tjenesten, slik det er ved anbudsutsetting, men har valgt å delegere utførelsen av tjenesten til en kontraktør.

Kompetanse i anbudsutsetting

Utsetting av oppgaver til private krever ikke bare at kommunene har fagkompetanse på det aktuelle tjenesteområdet, men like mye at de har kompetanse i anbudsutsetting, i de juridiske og økonomiske aspektene ved å utforme et anbud, utlyse anbudet, velge ut vinnende bud og følge opp kontrakten med det vinnende firmaet i anbudsperioden. Mange kommuner har en viss kompetanse på dette området gjennom erfaringer med kontraktsstyring av en del tekniske tjenester; mens mange andre kommuner mangler slik kompetanse. Mange avveininger skal gjøres i denne prosessen, som for eksempel om hva man skal legge vekt på når anbudstaker skal velges, hvor lang kontraktstiden skal være, hva man skal gjøre dersom kontrakten av en eller annen grunn må sies opp. Utformingen av anbudskontrakten er særlig viktig, at alt tas med som er viktig når tjenesten utøves. En generell regel ved kontraktsstyring er at det som ikke er spesifikt angitt i kontrakten, heller ikke kan forventes utført, uten eventuell tilleggskostnad. Dette vil være en uvant styringsform for mange kommuner; det forutsetter blant annet at man nokså nøye *vet* hva man ønsker utført og hva kvaliteten på det som utføres skal være. Omtrentlige formuleringer vil ofte ikke være tilstrekkelig når kontrakten blir gjenstand for juridisk vurdering. Mange kommuner løser dette kompetanseproblemet ved å knytte til seg *konsulenter* som har erfaring med å utferdige kontrakter, særlig i en første periode før kommunen selv har fått tilstrekkelig egen erfaring med å utferdige anbud og kontrakter. Andre kommuner inngår et nært samarbeid med det utførende firmaet allerede i utformingen av anbudet, med de konkurransevidende effektene dette kan ha for andre aktuelle tilbydere.

Til tross for juridisk, økonomisk og faglig kompetanse kan en kontrakt trolig aldri fange opp alle relevante forhold. Større eller mindre uforutsette forhold vil antakelig alltid dukke opp. En kommune som setter tjenester ut på anbud, kan derfor

ikke regne med at straks kontrakten er underskrevet, kan den lene seg tilbake og vie oppmerksomheten til andre ting. Erfaring viser at vel så viktig som selve utarbeidelsen av kontrakten, med alle spesifikasjoner som der kommer med, er det å være i en kontinuerlig dialog med tjenesteutføreren, gjerne ukentlig. En slik dialog bør også kontraktsfestes. Mye arbeid gjenstår altså når kontraktsforhandlingene er sluttført.

Ansvarsfraskrivelse – ansvarliggjøring?

Utsetting av offentlige tjenester til private hevdes ofte å innebære en *ansvarsfraskrivelse* fra det offentliges side ved at det offentlige overlater til private å sørge for tilstrekkelig kvalitet og effektivitet i tjenesteproduksjonen. I stedet for å sørge for tilstrekkelig kvalitet og effektivitet selv, er det altså private aktører som skal sørge for dette. Dette argumentet kan ha mye for seg.

Et motargument kan imidlertid være at anbudsutsetting kan føre til en *ansvarliggjøring* av kommunale myndigheter, ved at myndighetene blir seg mer bevisst de kvalitets- og effektivitetskrav man bør stille til offentlige tjenester. Det hevdes stadig at kommunene mangler gode kvalitetsmål, at man vet mer om hva som gjøres enn hvor godt det gjøres.

Anbudsutsetting *kan* være en måte å *skjerpe bevisstheten* om de tjenestene som ytes, fordi *utformings- og kontrolloppgaven* overfor de private virksomhetene blir desto viktigere. Nettopp for å kontrollere om resultatet er i tråd med bestillingen, må man ha klart definerte resultatmål. En viktig forutsetning for at anbudsutsetting skal være en vellykket driftsform, er derfor at det gjøres et grundig forarbeid med å definere klart de arbeidsoppgavene man vil ha utført og den tjenestekvaliteten dette arbeidet skal resultere i, og at man i neste omgang faktisk undersøker om resultatet er i tråd med forventningen. Anbudsutsetting *kan* dermed bety en økt ansvarliggjøring, men på en annen måte enn tidligere. For å kontrollere om de private firmaene yter tilstrekkelig kvalitet, gjennomfører mange kommuner jevnlig brukerundersøkelser og andre kontrolltiltak.

Utvikling av bedre kvalitetsindikatorer og kontrollrutiner gjennom anbuds-spesifikasjonene kan også ha positive virkninger innad i den kommunale virksomheten. Et spørsmål man kunne reise, er om det ikke er mulig å utvikle slike hjelpemidler også *uten* anbuds- og konkurranseutsetting, om kommunene i tilstrekkelig grad har forsøkt å kvalitetssikre sin egen organisasjon før en eventuell anbudsutsetting. Nå skal det sies at en del kommuner faktisk har satt i gang slike kvalitetessikringsprosesser, for eksempel i form av serviceerklæringer, men det er interessant at dette synes å ha skjedd først når privatiserings- og konkurranseutsettingsproblemet har kommet på dagsordenen.

Selv om anbuds- og konkurranseutsetting ikke nødvendigvis innebærer en ansvarsfraskrivelse med hensyn til kvaliteten på tjenestene, kan man hevde at det betyr en ansvarsfraskrivelse i forhold til *de ansattes arbeidsforhold*. Det er på dette området kommunen «slipper taket» eller ønsker å ha mindre ansvar. I neste omgang kan en jo spørre seg om denne ansvarsfraskrivelsen vil få positive eller negative konsekvenser for tjenestekvaliteten. Det vil i stor grad avhenge av de arbeidsforholdene ansatte tilbys under de nye betingelsene, hvor fornøyde de er med sine nye arbeidsbetingelser. Dette kommer vi tilbake til.

Konsentrasjon om kjerneoppgaver

Det har vært hevdet at en av fordelene med anbuds- og konkurranseutsetting, er at oppgavene settes ut til et firma eller en kommunal enhet som har den aktuelle tjenesten som sin kjerneoppgave.¹⁹ Mens en kommune har ansvaret for et bredt spekter av tjenester, vil et privat firma ha én hovedaktivitet, ett hovedprodukt, for eksempel rengjøring. Mens rengjøring av kommunale kontorer utført av kommuneansatte kan defineres som en kommunal støttetjeneste (til forskjell fra omsorgstjenester til eldre), vil et privat renholdsfirmas rengjøring av kommunale kontorer som *sin* hovedoppgave. Kommuneledelsen vil i likhet med private firmaer vie størst oppmerksomhet til de oppgavene som man definerer som sine hovedoppgaver, som kan være utdanning, helse- og omsorgstjenester eller veivedlikehold. Omdefinering av arbeidsoppgaver fra støtte- til hovedtjenester eller *kjerneoppgaver* kan bidra til at arbeidsoppgavene vies større profesjonell og ledelsesmessig oppmerksomhet, som igjen kan føre til større effektivitet i oppgaveutførelsen fordi planlegging og organisering av arbeidet blir mer profesjonelt utført (PLS Consult 1997:81f). Kommuneledelsen, særlig i små kommuner, kan ikke til enhver tid ha spisskompetanse på alle kommunale aktiviteter; det ville i så fall kreve en svært stor administrativ stab. Det har også blitt hevdet at de ansattes arbeidsforhold kan bli bedre ved en slik fokusering av arbeidsoppgavene.

Foreløpige norske erfaringer (Nesheim og Rokkan 1997) tyder på at ledelsen i private rengjøringsfirmaer som utfører rengjøringsoppdrag for kommuner eller andre bedrifter, legger større vekt på opplæring av sine ansatte enn det kommunen eller bedriften selv gjør når de har eget rengjøringspersonell. De ansatte i rengjøringsfirmaene opplever også at arbeidet deres verdsettes mer av dem det utføres for, enn internt ansatte renholdere i kommuner og bedrifter. Men samtidig opplever de ansatte i rengjøringsfirmaene større krav om effektivitet i arbeidet. De internt ansatte renholderne i kommuner og bedrifter føler større tilknytning til bedriften

¹⁹ Påstanden ble blant annet fremsatt på konferanse om konkurranseutsetting i Oslo 8. og 9. juni 1998, i regi av Institute for International Research og Coopers & Lybrand.

de arbeider i, de opplever at arbeidstempoet er på et rimelig nivå og de uttrykker større grad av tilfredshet med jobben. Kommunalt ansatte, i likhet med internt ansatte renholdere i private firmaer, ønsker også i mindre grad å si opp jobben enn ansatte i renholdsfirmaer. Ut fra dette kunne det se ut som om det man vinner i effektivitet, taper bedriften (i dette tilfellet renholdsbedrifter) i jobbtilfredshet, med de konsekvenser det kan ha for turnover og manglende engasjement i arbeidet. Om situasjonen er tilsvarende på andre tjenesteområder, for eksempel for arbeidstakergrupper med høyere utdanning, er foreløpig for tidlig å uttale seg om, men nevnte undersøkelse kan i det minste tyde på at påstanden om at man bør konsentrere seg om kjerneoppgavene, har mer enn ett svar når det gjelder de ansattes arbeidsforhold. Undersøkelsen tar ikke for seg konsekvenser for tjenestekvaliteten, men dersom man antar at de ansattes trivsel i arbeidet også har konsekvenser for kvaliteten på arbeidet, er det ikke entydig at en konsentrasjon om kjerneoppgaver oppleves like motiverende for alle arbeidstakergrupper.

For øvrig ser man også innenfor kommunal tjenesteproduksjon en viss tendens til konsentrasjon om kjerneoppgaver. En del kommuner samler for eksempel vaktmestertjenester i såkalte vaktmesterringer eller rengjøringstjenester i rengjørings-«pooler». Hensikten er blant annet å få til en mer fleksibel bruk av personalet for eksempel ved sykefravær, og å styrke kompetanseutviklingen ved at flere arbeider sammen. Slik organisering synes særlig aktuelt der personell arbeider svært isolert, slik kommunalt ansatte vaktmestre eller rengjøringspersonale ofte gjør.

Konsekvenser for ansatte ved anbudsutsetting

Vi vil i det følgende fokusere på to typer konsekvenser for ansatte: for det første hva som skjer med de ansatte ved en *virksomhetsoverdragelse* og for det andre konsekvensene for de ansatte som blir *verende igjen* i kommunen.

Virksomhetsoverdragelse

Ved anbudsutsetting vil kommunalt ansatte ofte tilbys arbeid i de private firmaene som vinner anbudet. Mange frykter at arbeidsforholdene for de ansatte blir dårligere enn forholdene er i tilsvarende kommunale etater. Man frykter blant annet at lønnen skal reduseres og at arbeidsmengde og arbeidstempo skal økes.

Fra og med 1994, med Norges inntreden i EØS, skal *Virksomhetsoverdragelsesdirektivet* regulere den situasjonen som oppstår når ett firma overtar virksomheten til et annet, for eksempel når en kommune setter driften av en tidligere kommunal tjeneste ut til et privat firma gjennom en anbudsprosess. Erfaring viser at de fleste overdragelsesprosesser og særlig anbudsutsettinger faller inn under direktivet (Finansministeriet/Indenrigsministeriet 1995:43), selv om det ofte kan være uklart om Virksomhetsoverdragelsesdirektivet skal gjelde, om de konkrete omstendighetene

rundt overføringen av driften fra kommunen til ny virksomhet oppfyller de ganske omfattende kravene i dette direktivet (Hallgren, Hilborn og Sandström 1997:239; Kommunenes Sentralforbund 1997:13). Direktivet er ment å ivareta arbeidstakernes rettigheter ved overdragelse av foretak eller virksomhet.²⁰ De ansatte har *rett* til å skaffes arbeid i det firmaet som vinner anbudet, eventuelt til fortrenghet for de ansatte i det private firmaet, som også har rett til å beholde sin jobb.²¹ Fordi arbeidsgiveransvaret overdras til den nye virksomheten, har de kommunalt ansatte imidlertid ingen umiddelbar rett til å bli værende i kommunen, heller ikke når kommunen har etablert en egen omstillingsavtale. To nylig avsagte dommer i Norge (Diakonhjemmet/Lovisenberg-dommen og Miljøtransport-dommen) ga ikke de kommunalt ansatte medhold i kravet om fortsatt ansettelse i kommunen.²²

I Virksomhetsoverdragelsesdirektivet heter det videre at arbeidstakerne skal *beholde* sine opparbeidede individuelle og tariffestede rettigheter ved overgang til ny virksomhet som overtar hele eller deler av den virksomheten arbeidstakerne tidligere var ansatt i (Norsk Karnov 1995:157; NOU 1996: 6, kap. 4). Rettigheter i henhold til arbeidsavtalen (for eksempel utestående opptjent lønn, diettgodtgjørelse, reise- og telefongodtgjørelse) skal beholdes, mens tariffestede rettigheter skal gjelde «inntil tariffavtalen utløper eller avløses av en annen avtale» (Arbeidsmiljøloven § 73 B, p. 2). Den kommunale pensjonsavtalen kan ikke overføres; eventuell ny pensjonsavtale avhenger av om det nye firmaet har inngått en slik avtale.²³ Arbeidstakere som går over i den bedriften som vinner anbudet, vil etter hvert falle inn under de arbeidsbetingelsene som gjelder i privat sektor. Den nye arbeidsgiveren har for øvrig lov til å tilby bedre betingelser enn den tidligere (i dette tilfellet kommunen), men ingen juridisk plikt.

Ansatte som blir med over til det vinnende firmaet, har ifølge Arbeidsmiljøloven beskyttelse mot oppsigelser som skyldes virksomhetsoverdragelsen; denne beskyttelsen vil særlig være aktuell dersom den nye arbeidsgiveren ønsker å redusere arbeidsstokken – kanskje nettopp for å kunne forsvare den (ofte lave) anbudsprisen han har gitt. Men denne beskyttelsen vil bare være midlertidig; etter en viss tid kan

²⁰ Direktivet, som er fra 1977, er innarbeidet i Arbeidsmiljølovens kapittel XII A. Direktivet gjelder hele EU- og EØS-området.

²¹ Det råder med andre ord en juridisk uklarhet her med hensyn til hvis rett som skal gjelde ved en tvist.

²² Det dreier seg her om to underrettsdommer som derfor ikke er rettskraftige; begge vil bli anket.

²³ I 1986 hadde om lag 36 prosent av de ansatte i privat sektor en egen tilleggspensjonsordning (Hippe og Pedersen 1988:13), mens altså alle offentlig ansatte har det. Antakelig har andelen blant privatansatte økt noe siden 1986.

den nye arbeidsgiveren påberope seg behovet for rasjonaliseringstiltak, driftsinnskrenkninger på samme måten som kommunen kunne. Dette er for øvrig foreløpig uavklarte spørsmål.

Dersom loven *ikke* kommer til anvendelse, vil det være opp til oppdragsgiver om han ønsker å fastsette krav til arbeidsforholdet gjennom anbudsutlysningen, for eksempel at oppdragstaker skal overta de kommunalt ansatte på gjeldende arbeidsbetingelser og i hele kontraktstiden. Slike krav kan imidlertid virke negativt inn på potensielle oppdragstakers interesse for å gi bud (Hallgren 1997:242; Kommunenes Sentralforbund 1997:33). Oppdragsgiver (kommunen) står fritt til å stille krav om så gode arbeidsbetingelser han ønsker; ofte stiller han imidlertid ikke slike krav. Men i en del tilfeller stilles krav om at bedriften skal ha tariffavtale og at de ansatte skal betales etter tariff. Når loven ikke kommer til anvendelse, står også den nye arbeidsgiveren fritt med hensyn til hvem han vil ansette, slik enhver arbeidsgiver vanligvis gjør.

I Norge er det gjort få undersøkelser som tar for seg situasjonen for de kommunalt ansatte ved anbudsutsetting og overgang til anbudstaker, blant annet fordi dette er en ny situasjon i norsk sammenheng. En nylig utkommet dansk undersøkelse, som sammenfatter erfaringene med anbudsutsetting i en rekke danske kommuner, gir imidlertid noen erfaringer her (PLS Consult 1997). Ved anbud der det private firmaet har overtatt den kommunale arbeidsstokken gjennom virksomhetsoverdragelse, viser det seg at tre fjerdedeler av de ansatte fikk samme lønn hos den private arbeidsgiveren som i kommunen; vel ti prosent oppgir at de har fått høyere lønn, mens noe flere har fått redusert sin lønn. Virksomhetsoverdragelsesdirektivets praktisering i Danmark har blant annet vært medvirkende til å sikre, i det minste i en overgangsperiode, at de nye arbeidsgiverne tilbyr eksisterende, også tariffestede, rettigheter og plikter. Likevel er det mange ansatte som mener at arbeidsmengden og arbeidstempoet har økt, ikke straks overgangen til det private firmaet skjer, men etter en stund, med overgangen til et nytt tariffområde, eventuelt et avtalefritt område. Det er derfor viktig å være klar over at de rettigheter og den beskyttelse Virksomhetsoverdragelsesdirektivet gir de ansatte, bare gjelder for en viss tid, til utløpet av inneværende tariffavtale – som altså kan gjelde på begge sider av tidspunktet for virksomhetsoverdragelsen.

I Sverige synes forholdene rundt arbeidstakernes rettigheter ved anbudsutsetting å være bedret i forhold til de første anbudsrundene for vel ti år siden da de ansatte i de vinnende private firmaene ofte ble tilbudt dårlige arbeidsbetingelser og det var svært mye uro omkring anbudsutsetting. Også arbeidsgiversiden (Kommunförbundet) legger nå vekt på at fagbevegelsen og de ansatte må tilgodeses i denne prosessen, slik at anbudsutsetting ikke blir en trussel mot trygge ansettelsesforhold og opparbeidede rettigheter. Kommunalarbetarförbundet

(tilsvarende Norsk Kommuneforbund) ser derfor ikke lenger anbudsutsetting som den store trusselen mot arbeidstakernes rettigheter. Men også her har det vist seg at samtidig som arbeidstakerne i hovedsak har opprettholdt lønnsforholdene, har mange fått lengre arbeidstid. Også for Norges del er dette en sannsynlig utvikling, siden mange kommunalt ansatte har kortere arbeidstid enn ansatte i privat sektor.

Det er særlig innenfor yrker med en stor andel ufaglært arbeidskraft, som for eksempel rengjøring, at man finner at arbeidsforholdene blir dårligere ved anbudsutsetting (Sørgard 1992; Nesheim og Rokkan 1997). I Danmark viser en undersøkelse at innenfor rengjøring har de ansatte opplevd et høyere arbeidstempo blant annet fordi naturlig avgang ikke erstattes med nytt personell, mens innenfor busstransport har ansatte opplevd lønnsnedgang (PLS Consult 1997:83). Trolig er tendensen en annen for yrkesgrupper med høyere utdanning, ved at de private firmaene er avhengige av å tilby bedre lønns- og arbeidsforhold enn kommunene for å tiltrekke seg kvalifisert arbeidskraft (for eksempel innen helse- og pleiesektoren). Sykepleierforbundet har for eksempel signalisert en betinget positiv holdning til at det nå dukker opp private aktører i helse- og pleiemarkedet. Sykepleiere ansatt i privat sektor får gjerne 20 prosent høyere lønn enn sykepleiere i offentlig sektor (*Dagens Næringsliv* 10.6.98). Sykepleierforbundet ser private arbeidsgivere som en mulighet til at deres kompetanse endelig blir verdsatt lønnsmessig, en verdsetting de mener de ser lite til i offentlig sektor.

I Norge synes for øvrig kommunenes kjennskap til Virksomhetsoverdragelsesdirektivet å være nokså begrenset. Blant tekniske sjefer i et representativt utvalg av norske kommuner, er det bare 44 prosent som sier at de kjenner til dette direktivet,²⁴ og blant dem som kjenner til det (som sier at de kjenner til begrepet), er det bare 23 prosent som angir direktivets riktige innhold når de blir presentert for mulige svaralternativer. Det er med andre ord bare ti prosent av de tekniske sjefene i norske kommuner som vet hva direktivet inneholder; dette gjelder tjenesteområder som er svært aktuelt for anbudsutsetting.

Norske arbeidstakere har med andre ord en viss grad av beskyttelse ved anbudsutsetting. Spørsmålet er om norske kommuner er kjent med de rettsregler som gjelder og om de praktiseres. I det hele tatt er dette et område der det nok råder mye usikkerhet om gjeldende bestemmelser og hvordan de skal fortolkes, ikke minst fordi dette er nye problemstillinger i norske kommuner.

Ifølge Arbeidsmiljøloven (§ 73 E) og Hovedavtalen har kommunale arbeidstakere rett til å få informasjon og tas med på drøfting så tidlig som mulig når virksomhetsoverdragelse i forbindelse med anbudsutsetting er forestående. I den forbindelse er det interessant å merke seg, og kanskje også et dilemma for

²⁴ Tallene er hentet fra de surveyundersøkelsene som presenteres i kapittel 4 og gjelder for våren 1998.

arbeidstakerorganisasjonene, at nettopp det forhold at de ansatte tas med på råd og at det nye firmaet nyttiggjør seg av de kommunalt ansattes faglige dyktighet og ekspertise, vurderes som en viktig årsak til at anbudsutsettingsprosesser har vært vellykkede (Mikkelsen 1996:34, 44, PLS Consult 1997:25). Danske erfaringer viser at mange ansatte opplever stor usikkerhet for egen arbeidssituasjon når en virksomhetsoverdragelse er forestående, og mange mener også at de har fått for dårlig informasjon om det som skal skje (PLS Consult 1997:105ff). Siden virksomhetsoverdragelse kan oppfattes som truende for de kommunalt ansatte, vil det imidlertid kunne være vanskelig å få de ansatte til å engasjere seg positivt i en slik type omstilling. Dette til forskjell fra andre typer omstilling av mer intern karakter, der de ansatte gjerne beholder tilknytningen til kommunen, men eventuelt må godta en annen jobb (det vil si må omstilles). Særlig med tanke på de to nylig avsatte dommene om virksomhetsoverdragelse i Oslo byrett 1998, er det liten grunn for kommunalt ansatte til å gå med begeistring inn i slike prosesser.

En effekt av økt bruk av anbuds- og konkurranseutsetting kan bli at en større andel av de yrkesaktive i fremtiden vil være sysselsatt i privat sektor, med de arbeidsbetingelsene som gjelder her, og forutsatt at det er private virksomheter som vinner anbudene. En annen effekt, uansett om det er private virksomheter eller offentlige enheter som vinner anbudene, vil være at de ansatte innenfor anbudskontraktene kan komme til å oppleve stor turbulens i sin arbeidssituasjon. Nye arbeidsgivere og nye arbeidsbetingelser vil kunne komme inn i bildet med få års mellomrom. En konsekvens av Virksomhetsoverdragelsesdirektivet *kan* være at de ansatte vil kunne beholde sin arbeidsplass, men med stadig nye arbeidsgivere, avhengig av hvem som vinner kontraktene. De ansatte følger med andre ord arbeidsplassen, ikke nødvendigvis arbeidsgiveren. At de ansatte blir værende på samme arbeidsplass, vil særlig være viktig innen for eksempel pleie- og omsorgsarbeid, der kontinuitet i pleiesituasjonen er viktig for at klientene skal føle trygghet. Dette skiller virksomhetsoverdragelse fra den typen anbud som skjer i for eksempel verkstedindustrien, der arbeidsgiver og arbeidssituasjon stort sett er den samme, men der oppdragsgiveren kan skifte, avhengig av hvem som utlyser anbud. Hvordan en slik turbulent arbeidssituasjon på lengre sikt vil virke inn på arbeidsmotivasjonen og følelsen av tilknytning til den nye arbeidsgiveren, er vanskelig å forutsi. Uansett gode forsetter, kan det være vanskelig for den vinnende arbeidsgiveren å tilby stabile arbeidsforhold, fordi han aldri vil vite hvor lenge han beholder kontrakten. Hans motivasjon for å tilby for eksempel gode opplæringsforhold vil ikke nødvendigvis være de beste; taper han kontrakten neste gang, risikerer han å måtte si opp ansatte som han har investert i. Hva enn virkningen på lengre sikt vil være, skimter vi konturene av en helt annen type arbeidsmarked enn det vi hittil har sett.

Forholdene for de gjenværende ansatte

Vi har nevnt at danske erfaringer viser at ansatte som risikerer en virksomhets-overdragelse, ofte føler stor uro og usikkerhet omkring sin nye arbeidssituasjon. Men også ansatte som ikke selv er direkte berørt av en virksomhetsoverdragelse, kan føle stor usikkerhet for *sin* fremtid når anbuds- og konkurranseutsetting settes på den kommunale dagsordenen. Dette vil spesielt være tilfellet når kommunens politikk over tid er å konkurranseutsette hele eller store deler av den kommunale virksomheten. Selv om de kommunalt ansatte ikke umiddelbart står overfor en konkurranseutsetting, vil likevel den usikre situasjonen kunne komme til å skape et dårlig arbeidsklima i kommunen. De som har mulighet til det, kan komme til å søke seg bort fra de utrygge arbeidsplassene; de som ikke har en slik mulighet, kan komme til å befinne seg i en arbeidssituasjon med mye engstelse og utrygghet, med de konsekvenser det har for de ansattes helsesituasjon og sykefravær. Ledelsen kan også komme til å oppleve at arbeidsplassen er såpass usikker på sikt at man legger ned lite arbeid i utvikling og omstilling på arbeidsplassen. Resultatet *kan* bli at en nedadgående spiralprosessen utløses: Om offentlig sektor ble oppfattet som lite nyskapende og initiativrik før, kan man risikere å få sine oppfattelser bekreftet nå.

Konkurranseutsetting kan, som tidligere nevnt, innebære at de kommunalt ansatte får delta i konkurransen. Tilsynelatende kan det skape en motivasjon hos de ansatte at de nå skal kunne få vise at offentlig sektor både er best og kanskje også billigst. Men dersom anbudene ikke vinnes, på tross av motivasjon for å vinne, kan resignasjonen spre seg. Når anbudene tapes, risikerer jo de ansatte enten oppsigelse, fordi arbeidsoppgaven er blitt overført til andre, eller å måtte takke ja til jobb i det vinnende firmaet. Begge deler oppleves truende eller lite ønsket; resultatet kan fort bli, som nevnt over, at det blir vanskelig å motivere ansatte til innsats. I Sverige har man erfart at trusselen om konkurranseutsetting har gitt ringvirkninger i form av en effektiviseringsgevinst i større deler av kommunen enn den som faktisk er blitt konkurranseutsatt (Almqvist 1996). Men om denne gevinsten vil vare ved, gjenstår å se, med andre ord om de ansatte klarer å skape motivasjon for effektivisering dersom konsekvensene er usikre.

Hva skjer med kvaliteten på tjenestene?

En vurdering av tjenestekvaliteten er et spesielt viktig aspekt ved anbuds- og konkurranseutsetting. Det er ingen sak å frembringe tjenestene billigere dersom dette går på bekostning av tjenestekvaliteten. De fleste kommuner som setter tjenester ut på anbud, ønsker imidlertid at tjenestekvaliteten skal være minst like god som da tjenesten ble drevet i kommunal regi. Spørsmålet er hvordan man sikrer at man oppnår den ønskede kvaliteten tross billigere tjenester.

Kvaliteten på tjenestene ved konkurranseutsetting synes først og fremst å være avhengig av det forarbeidet som blir gjort forut for utarbeidelse av anbudsspesifikasjonene ved at man har kartlagt nøye de arbeidsoppgaver som skal utføres. Videre må man utarbeide klare kriterier for hvilken kvalitet tjenestene skal ha og etablere metoder for å måle eller vurdere kvaliteten, dernest etablere kontroll- og oppfølgingsrutiner, slik at man faktisk vurderer om målsetningene nås.

Undersøkelser fra Sverige og Danmark viser at de fleste kommuner, til tross for ønsket om kostnadsreduksjoner, ønsker å *opprettholde* det eksisterende kvalitetsnivået; noen ønsker også at kvaliteten skal heves. Erfaringene tyder på at kommunene i hovedsak har oppnådd den kvaliteten som anbudsdokumentene beskriver. I den grad kvaliteten ikke har svart til forventningene, ser man årsaken vel så mye i dårlig forarbeid med anbudsspesifikasjonene i kommuneadministrasjonen, som mislighold av kontrakten fra den private leverandørens side (Socialstyrelsen 1996, PLS Consult 1997). Dårlig kvalitet er med andre ord ikke nødvendigvis uttrykk for at den private utføreren prøver å vri seg unna kontraktsinnholdet, men kan like gjerne skyldes at kommunene har for liten kjennskap til innholdet i egen tjenesteproduksjonen. Men det kan også skyldes at det kan være vanskelig å spesifisere tjenesteutførelse og kvalitet så nøye at ingen gråsoner gjenstår, som vi tidligere har vært inne på. Det vil alltid være igjen rom for et visst skjønn. Noen tjenester er trolig også vanskeligere å spesifisere enn andre, som for eksempel pleie- og omsorgstjenester, der ingen fysiske målestokker kan legges til grunn for spesifikasjonen. På noen områder, spesielt innen rengjøring, er den foreløpige vurderingen fra Danmark at kvaliteten ofte er blitt *redusert*, blant annet fordi rengjørerne skal rengjøre dobbelt så store arealer på samme tid som tidligere, men da har gjerne oppdragsgiver (kommunen) godtatt (mer eller mindre bevisst) at dette skjer (PLS Consult 1997). Kommunen som bestiller har med andre ord ikke hatt god nok kunnskap om hvilken arbeidsmengde som kan forlanges av de ansatte uten at det går ut over kvaliteten.

En britisk undersøkelse viser at redusert kvalitet på skolerengjøring ved anbudsutsetting *både* kan forklares med dårlige kontraktsspesifikasjoner og manglende vilje eller evne fra de private firmaene til å følge spesifikasjonene (Szymanski 1996). På den annen side var det få kommuner som hadde spesifiserte kvalitetskriterier forut for konkurranseutsettingen. En før-etter-sammenlikning blir dermed vanskelig. Men det viser også at kommunene først tok kvalitet alvorlig da konkurranseutsetting kom på dagsordenen.

Innenfor renovasjon viser en nylig gjennomført undersøkelse blant norske kommuner som setter innsamling og transport av forbruksavfall ut på anbud, at bare et fåtall (åtte prosent) rapporterer om redusert kvalitet på tjenesten etter at den ble satt ut på anbud, mens 40 prosent oppgir at tjenestekvaliteten ble forbedret; de fleste

(52 prosent) merket ingen forskjell (Konkurransetilsynet 1998).²⁵ Nå er det mange tolkningsproblemer med en slik kartlegging av effekter. For det første forutsetter en sammenlikning av tilstanden før og etter, at kommunene systematisk kartla situasjonen også før tjenesten ble satt ut på anbud. Det fremgår ikke av nevnte undersøkelse at det er gjort. For det andre er det ikke bare kommuneledelsens vurderinger som er viktige. Også tjenestebrukernes synspunkter bør trekkes inn. Heller ikke dette synes å være gjort. Det kan tenkes at kommuneledelsen, som ansvarlig for tiltaket (konkurransetsetting) har mer å forsvare enn brukerne. Det er derfor vanskelig å trekke vidtrekkende slutninger av en slik undersøkelse.

En sammenlikning av tall fra Oslo Renholdsverks klagestatistikk viser at renholdsverket, som har ansvaret for anbudsutsettingen av renovasjonen i byen, har mottatt atskillig flere klager på det private renholdsfirmaet som utfører oppgaver for kommunen enn på kommunens egen renovasjonsvirksomhet (*Aftenposten Aften* 11.8.98).

Det har ofte vært vanskelig å måle eventuelle kvalitetsendringer, fordi det ikke har foreligget kvalitetsvurderinger forut for anbudsutsettingen. Dersom klare kvalitetskriterier først har blitt utviklet gjennom anbudsutsettingen, vil en sammenlikning mellom før- og ettersituasjonen ikke være reell: Anbudsfirmaene kan da komme til å bli vurdert etter andre og kanskje strengere kriterier enn kommunen selv ble gjenstand for forut for anbudsutsettingen.

Et gjennomgående problem i kommunal tjenesteproduksjon er at kvalitetskriterier i stor grad mangler. Kommunene har liten tradisjon for å vurdere egen kvalitet. En viktig og positiv effekt av anbudsutsettingen er derfor at kommunene blir nødt til å gå igjennom sine tjenester på en mye mer systematisk måte enn tidligere nettopp for å kunne vurdere om den tjenesten den eksterne utføreren leverer, svarer til bestillingen. Siden kommunen ikke lenger har samme grad av kontroll over utførelsen som da tjenesten ble drevet i kommunal regi, må den gjennom spesifikasjoner og kontrollrutiner sikre seg at kvaliteten blir forsvarlig. I og med at konkurranseutsetting er et politisk svært omstridt virkemiddel, burde det dessuten være viktig for de ansvarlige for konkurranseutsettingen å vise at dette *er* et forsvarlig virkemiddel. Resultatet har da også vært at mange kommuner har gjennomgått sine tjenester mer systematisk enn tidligere. Det er også etablert verktøy for å fange opp publikums oppfatninger av kvaliteten på tjenesten, for eksempel i form av brukerundersøkelser eller systematisk klagebehandling. Dersom på den annen side en slik spesifisering av tjenestekvaliteten mangler, og tilsvarende et verktøy mangler for å måle om denne kvaliteten er oppnådd, blir det vanskelig å vurdere

²⁵ Riktig nok besvarte mindre enn halvparten av de aktuelle kommunene (som hadde anbudsatt renovasjon) dette spørsmålet; hva den andre halvdelen mener, vet vi derfor ikke noe om.

resultatene; det samme gjelder dersom spesifiseringen er dårlig og oppfølgingsverktøyet er mangelfullt.

Hvorfor kommunene ikke har utviklet tilsvarende kvalitetskriterier og -mål uavhengig av konkurranseutsetting, kan man bare spørre seg om. Slike kriterier og mål burde finnes uavhengig av om tjenestene frembringes i offentlig eller privat regi. Publikums tiltro til kommunale tjenester er avhengig av at tjenestekvaliteten oppfattes som tilfredsstillende; man skulle tro at kommunene som tjenesteleverandører hadde behov for et verktøy for å vurdere om publikum har grunn til å føle seg fornøyd.

Selv om man ikke kan konkludere med en generell påstand om at anbuds- og konkurranseutsetting fører til en redusert kvalitet på tjenestene, må enkelte problemer påpekes. Når kommunen til stadighet risikerer å skifte tjenesteleverandør, avhengig av hvilken ekstern leverandør som vinner anbudet, oppstår lett en svært turbulent situasjon rundt leverandørskiftene med mange oppstartings- eller innkjøringsperioder, med de muligheter for innkjøringsproblemer som kan følge med. Det nye firmaet skal finne sin måte å løse oppgaven på, nytt personell og nye rutiner skal på plass og så videre. Dreier det seg om tjenester som skal ytes kontinuerlig, som for eksempel pleie- og omsorgstjenester eller infrastrukturelle tjenester som renovasjon, vil publikum fort merke det dersom problemer oppstår og slik sett oppfatte det som en reduksjon i kvaliteten på tjenesten. I løpet av en viss tid vil kanskje forholdene ha bedret seg, men så risikerer man at nye problemer oppstår ved nytt skifte av tjenesteleverandør. Et slikt stadig skifte av leverandør er spesielt betenkelig innenfor tjenester der kontinuitet er et viktig aspekt ved kvaliteten, og der brukerne er i en avhengighetssituasjon overfor tjenesteutøverne, slik tilfellet er innenfor pleie- og omsorgstjenester. Dersom klientene opplever at rutiner og personell stadig endres, kan resultatet fort bli en følelse av utrygghet, som av de fleste vil oppfattes som det motsatte av god pleiekvalitet (Svensson, Edelbalk og Persson 1994). For kommunen kan det være ønskelig å utvikle langvarige, stabile samarbeidsforhold med de leverandørene man har hatt gode erfaringer med, enten ved å utlyse lange kontraktperioder eller reengasjere kjente leverandører, men resultatet kan da bli at konkurransen svekkes i forhold til andre aktuelle tjenesteleverandører (Svensson og Edelbalk 1996). I den grad god kvalitet henger sammen med stabilitet i tjenesteforholdet, er derfor stadige skifter av leverandør problematisk. Virksomhetsoverdragelse kan som tidligere nevnt motvirke en del av denne turbulensen ved at de ansatte følger tjenesten, men det forhold at de ansatte skal arbeide under (stadig) nye arbeidsbetingelser, kan i seg selv skape en turbulent arbeidssituasjon med de konsekvenser det kan ha på tjenestekvaliteten.

Det har inntil nylig ikke vært gjennomført større undersøkelser i Norge som kan gi en indikasjon på hvordan kvalitetsutviklingen har vært når kommuner setter

tjenester ut på anbud. I neste kapittel presenterer vi funn fra en undersøkelse i et representativt utvalg norske kommuner som kan gi et første inntrykk.

Hvordan virker konkurransen mellom markedsaktørene?

Det antas ofte at en forutsetning for at man skal kunne oppnå den kostnadsreducerende effekten av konkurranse, er at det finnes *flere aktører* som kan konkurrere om det aktuelle oppdraget, at det finnes en reell konkurranse i markedet. Først når flere aktører legger inn bud, er det mulig å få til en pris- og kvalitetssammenlikning mellom ulike tilbydere. I mange tilfeller finnes det ikke flere, om noen, tilbydere, særlig i spredtbygde strøk eller innenfor tjenesteområder der det offentlige tradisjonelt har vært eneleverandør. Ut fra markedsøkonomisk teori synes forutsetningene for å sette tjenester ut på anbud ofte ikke å være til stede. Likevel ser man stadig at det skjer eller i det minste overveies.

Som vi tidligere har vært inne på (avsnitt 2.3), kan en kostnadsreducerende effekt oppnås også med bare én alternativ tilbyder, når for eksempel et firma påtar seg å levere tjenesten til en lavere pris enn den «prisen» kommunen har beregnet seg gjennom det oppsatte budsjettet for den aktuelle tjenesten. Man kan samtidig oppnå en sammenlikningseffekt mellom en kommunal tjeneste og en privat tilbyder. Det kan imidlertid oppstå en uheldig binding mellom oppdragsgiver og firma når ingen andre markedsaktører er med i bildet. Dersom kommunen er misfornøyd med leverandøren, har den ingen annen mulighet enn igjen å utføre tjenesten i kommunal regi. Konkurranse mellom flere eksterne leverandører kan virke disiplinerende på den leverandøren man har valgt ved at denne ikke har noen garanti for å beholde kontrakten ved neste anbudsrunde. En slik disiplinerende effekt kan man også oppnå dersom kommunen kan «true» med å ta tjenesten tilbake i kommunal regi; det forutsetter imidlertid at kommunen har kapasitet eller kan bygge opp kapasitet på det aktuelle tjenesteområdet.

Det har vært hevdet at anbudsutsetting gradvis vil føre til at store firmaer overtar oppgavene til de små gjennom oppkjøp, at det vil skje en *konsentrasjons- og monopoliseringsprosess* i det private markedet for tjenesten. Dette kan blant annet skje fordi store firmaer har mulighet til å prise sine tjenester lavt ved anbudsinngåelse for å sikre seg anbudet og vinne markedsadgang. Men det kan også skyldes at store firmaer kan utnytte stordriftsfordeler i bruken av personell og utstyr, særlig på områder der terskelen for etablering er høy. Dermed kan de gradvis bygge opp kompetanse på nye områder, noe som i neste omgang gir dem et forsprang i forhold til små firmaer. På den annen side er det slik at nye typer etterspørsel skaper nye tilbydere; det faktum at kommuner nå begynner å etterspørre tjenester i markedet, fører til at flere små og store private tilbydere etablerer seg eller går inn på nye markeder. Innenfor pleie- og omsorgssektoren ser vi at det dukker opp små firmaer

som tilbyr hjemmehjelpstjenester. På sikt kan det likevel være at disse firmaene får problemer i forhold til de større. Dette er for øvrig en tendens man ser innenfor alle deler av det private næringslivet.

Både kompetanse og sikker økonomi vil kunne være konkurransefortrinn når kommunene skal velge tjenesteleverandør. Det er for øvrig interessant å merke seg at offentlig sektor selv bidrar til konsentrasjonsprosessen ved at store firmaer ofte foretrekkes ved anbudstildelingen.²⁶ I Danmark har man sett en tendens til at små og mellomstore firmaer, særlig innen transport og renhold, har blitt slått ut i konkurranse med de større selskapene (PLS Consult 1997). Også i Sverige er man klar over denne faren for at store, både nasjonale og multinasjonale, firmaer gradvis innsnevrer mulighetene for at det finnes reell konkurranse mellom tjenestetilbydere. Dermed står man i fare for at noen få, store firmaer kan «diktere» anbuds-betingelsene. EØS-reglene gjør det også vanskelig for kommunene å bygge opp det lokale næringslivet gjennom å favorisere små, lokale firmaer. Om ikke monopoli-sering er den riktige betegnelsen på den markedskonsentrasjonen som skjer, er kanskje *oligopolisering* en riktigere betegnelse: Noen store, ofte flernasjonale firmaer får stadig større makt og deler til dels markedet mellom seg. Man kan heller ikke se bort fra at prissamarbeid mellom firmaer finne sted, nettopp for å sikre sin rolle i markedet.

Når kommuner setter tjenester ut, kan de se seg tjent med å benytte store, etablerte firmaer fordi de kan representere økonomisk og faglig soliditet. De kan derfor ved sine valg bidra til den konsentrasjonsprosessen som er beskrevet over. På den annen side kan de også ønske å støtte det lokale næringslivet, fordi tildeling av kontrakter til lokale bedrifter kan bidra til å sikre lokal sysselsetting og sikre skatte-inntekter for kommunen. Mens det ikke er «forbudt» å velge de store, markedsle-dende firmaene, har EØS-avtalen klare regler om at diskriminerende atferd til fordel for lokale bedrifter ikke er tillatt.

Tap av fleksibilitet?

Vi har tidligere hevdet (i avsnittet om kostnadsaspektet) at kommunene kan tape fleksibilitet i tjenesteutøvelsen når de gjennom anbudsutsetting binder opp sine ressurser i kontraktsperioder av ulik varighet. Dersom nye forhold skulle gjøre seg gjeldende i løpet av kontraktsperioden, vil det være vanskelig å omdisponere ressurser etter nye behov. Jo lengre varighet av kontrakten, desto mindre fleksibel vil kommunen være.

²⁶ I det siste har vi dessuten sett eksempler på at statlige etater som NSB og Postverket har skilt ut egne selskaper som skal drives i samarbeid med store, private firmaer. Disse halvof-fentlige selskapene skal så levere tjenester til de statlige etatene. Dette har blant annet skjedd innenfor renholdsvirksomhet (*Dagens Næringsliv* 3.2.98; *Dagens Næringsliv* 7.7.98).

Dette argumentet kan ha mye for seg, men det forutsetter for det første at store deler av kommunens tjenester på det aktuelle området er satt ut på kontrakt, slik at store deler av ressursene er bundet opp. Dette kan for eksempel være tilfellet for en del tekniske tjenester, som renovasjon eller veivedlikehold, der private leverandører ofte står for store deler av tjenesten. Når bare en mindre andel av tjenesten er satt ut på kontrakt, vil kommunen være mindre sårbar. For det andre forutsetter et slikt argument at kommunen har liten planleggingsevne, at den ikke har rimelig oversikt over type og volum av de tjenester den tilbyr befolkningen. Også kommunal drift forutsetter planlegging. Store deler av de kommunale ressursene som benyttes i kommunal regi er bundet opp på en viss sikt og kan ikke omdisponeres uten videre. Det er heller ikke lett å omdisponerer personell på kort varsel. Dessuten har kommunen mulighet for å reforhandle kontrakten underveis i kontraktperioden, selv om det gjerne vil føre til et kostnadspåslag i forhold til kontraktsprisen. En eventuell manglende fleksibilitet bør derfor ikke tillegges for stor vekt.

3.4 Oppsummering

Kommuner kan ha flere grunner til å sette tjenester ut på anbud. Den vanligste grunnen er trolig at man på denne måten forventer å få billigere tjenester fordi konkurransen mellom tilbyderne bidrar til å presse prisen ned. Det forventes imidlertid at kvaliteten på tjenestene er den samme som når tjenestene produseres i kommunal regi.

Erfaringer fra Sverige trekkes ofte frem for å vise at anbudsutsetting kan ha kostnadsreducerende effekter. Vi argumenterer imidlertid for at svenske erfaringer ikke ukritisk kan overføres til norske forhold. Svenske kommuner har blant annet vært bedre bemannet enn norske; mulighetene for å redusere kostnader, som oftest i form av bemanning, er derfor større uten at kvaliteten forringes.

Anbuds- og konkurranseutsetting reiser en rekke utfordringer som må vurderes før en slik driftsform velges. Vi peker på det vi mener er de viktigste utfordringene.

Reduksjon av *kostnader* er en viktig grunn til at kommunale tjenester settes ut på anbud. Det antas at konkurransen mellom tjenesteleverandørene bidrar til å presse kostnadene. Men anbudsutsettingen påfører også kommunen nye kostnader, i form av forberedelse og gjennomføring av anbudsutsettingen og kontroll av tjenestekvaliteten i etterhånd. *Tap av fagkompetanse* er en risiko kommunen utsetter seg for når tjenester settes ut på anbud, særlig innenfor kompetanseområder som er sterkt etterspurt. Likeledes må kommunene sikre seg at de har *kompetanse i*

anbudsutsetting; dette er for mange kommuner et nytt felt. Særlig vil juridisk kompetanse være viktig, i og med at forholdet mellom kommunen og tjenesteleverandøren nå reguleres gjennom en kontrakt. Det hevdes av enkelte at anbudsutsetting innebærer en *ansvarsfraskrivelse* fra offentlige myndigheters del. Dette kan være en riktig påstand i forhold til ansvaret for de ansattes arbeidsforhold som på denne måten reduseres, men anbudsutsetting kan også innebære en *ansvarliggjøring* av offentlige myndigheter ved at mer oppmerksomhet må legges i de tjenestene som skal kjøpes, i form av den bestillingen som gjøres og kontroll av den leverte tjenesten (kvaliteten). Anbudsutsetting av enkelte tjenester kan videre være en måte for kommunene til å øke oppmerksomheten om kommunenes *kjerneoppgaver*, ved at de tjenestene som ikke nødvendigvis må utføres i offentlig regi, overlates til andre. Anbudsutsettingen har konsekvenser for *de kommunalt ansatte* ved at de risikerer å miste sitt arbeidsforhold til kommunen; Virksomhetsoverdragelsesdirektivet gir imidlertid en viss beskyttelse ved at de ansatte har rett til jobb i firmaet som vinner anbudet. Spørsmålet om anbudsutsetting fører til redusert *kvalitet* på de leverte tjenestene diskuteres; så langt er det ikke grunnlag for å hevde at kvaliteten generelt reduseres, men her er resultatene foreløpige. Den kostnadsreducerende effekten av *konkurransen* forutsetter at det finnes flere tilbydere av de aktuelle tjenestene, en forutsetning som ikke alltid er til stede. Likeledes ser man en tendens til markeds-konsentrasjon ved at tjenesteleverandører slår seg sammen til større og ofte markedsdominerende aktører, med de konsekvenser dette har for konkurransesituasjonen. Styring gjennom kontrakt kan videre bety at kommunen binder sine ressurser opp i kontraktperioden og på den måten har mindre *fleksibilitet* i ressursdisponeringen, men dette argumentet forutsetter at kommunen har liten evne til å planlegge sine og befolkningens tjenestebehov på en viss sikt.

Kapittel 4 Private innslag i den kommunale tjenesteytingen – omfang, erfaringer og planer

4.1 Innledning

Undersøkelsesmetode og målgrupper

Gjennom surveydata fra kommunesektoren vil vi i dette kapitlet gi et oversiktsbilde av innslaget av privat tjenesteyting innenfor det kommunale ansvarsområdet. På oppdrag fra Fafo har Opinion gjennomført tre intervjuundersøkelser blant representative utvalg av norske kommuner. Alle undersøkelsene er gjennomført per telefon. Undersøkelsene har vært rettet mot tre ulike målgrupper:

- rådmenn
- ledere med ansvar for tekniske tjenester
- ledere med ansvar for pleie- og omsorgstjenester

Rådmannsundersøkelsen ble gjennomført i perioden 3.12.97–16.1.98 blant rådmenn i 364 kommuner. Dette utgjør 84 prosent av alle norske primærkommuner. Undersøkelsene blant sjefer for tekniske tjenester og blant sjefer for pleie- og omsorgstjenester ble begge gjennomført i perioden 25.2.98–13.3.98. I begge sektorer ble det intervjuet 300 ledere. For begge sektorer foreligger det derfor svar fra om lag 69 prosent av alle primærkommuner.

I alle undersøkelsene har andelen som ikke ønsket å bli intervjuet, ligget mellom 1,6–1,8 prosent, noe som er meget lavt. Det er derfor ikke grunn til å tro at frafallet i intervjuprosessen skulle påvirke resultatene fra undersøkelsen. Utvalget av kommuner er i alle undersøkelsene representativt med hensyn til kommune-størrelse.

Tema for undersøkelsene

Privatisering og konkurranseutsetting av kommunale tjenester har over lengre tid vært et aktuelt samfunnstema. Mediedebatten omkring disse spørsmålene gir inntrykk av at private i stor og økende grad utfører tjenester på oppdrag for kommunene, og at prosessen omkring privatiseringen og konkurranseutsettingen har

vært kontroversiell. Det har i liten grad foreligget sektorovergripende forskningsresultater som kan fortelle om dette er et riktig bilde. Målsettingen med våre undersøkelser har blant annet vært å skaffe slike data fra et stort antall kommuner gjennom telefonintervjuer med rådmenn og sektorsjefer som kjenner situasjonen i sine kommuner. Vi har også vært interessert i å kartlegge erfaringene med den privatiseringen og konkurranseutsettingen som har foregått. Blir tjenestene bedre eller billigere? Hvordan er forholdet mellom kommune og tjenesteyter regulert?

De viktigste spørsmålsområdene for undersøkelsene har vært:

- a) Hvilke kommunale tjenester utføres av private? Og i hvilket omfang?
- b) Hva ønsker kommunene å oppnå ved privatisering og konkurranseutsetting av kommunal tjenesteyting? Hvordan var prosessen i kommunene forut for privatiseringen?
- c) Hvilke erfaringer har kommunene hatt med tjenestetilbudet som private utfører?
- d) Planer om ytterligere privatisering i årene fremover?
- e) Hvordan er forholdet mellom kommunene og de private tjenesteyterne?

I rådmannsundersøkelsen er hovedvekten lagt på punkt a–d over, spesielt a–b og d. I undersøkelsene blant pleie- og omsorgssjefer og særlig blant tekniske sjefer, er hovedvekten lagt på punkt c–e over, spesielt punkt e. Alle målgruppene er interessante som informanter om situasjonen i kommunene, men også som sentrale beslutningstakere og saksfremstillere. I undersøkelsen er derfor også deres egne holdninger til privatisering og konkurranseutsetting nærmere kartlagt. Sektorene er valgt med sikte på å dekke én sektor hvor mange kommuner har erfaringer med private tjenesteytere, til dels over lengre tid, og én sektor hvor innslaget av privat tjenesteyting i hovedsak er nytt eller kun på planleggingsstadiet. Tjenester i teknisk sektor kan også i en del tilfeller være relativt lite ideologisk omstridt å sette ut til private, mens pleie- og omsorgstjenester regnes som noen av velferdskommunens kjerneoppgaver. At private overtar slike oppgaver, skaper derfor stor debatt.

Disposisjon

Avsnitt 4.2 gir et bilde av omfanget av den private tjenesteytingen som skjer på oppdrag for kommunene. I avsnittet presenteres data om privatisering og innslaget av privat tjenesteyting i kommunesektoren sett under ett og for ulike typer kommunale tjenester.

I avsnitt 4.3 går vi nærmere inn på prosessen forut for privatisering av kommunale tjenester. Hvilke aktører er initiativtakere? Hva ønsker man å oppnå ved privatisering?

Avsnitt 4.4 viser hvilke *erfaringer* kommunene har hatt med private tjenesteytere som utfører tjenester for kommunene.

Undersøkelsene blant sektorsjefene har gitt data om forholdet mellom kommunen som bestiller av tjenester og private tjenesteytere. Disse dataene presenteres i avsnitt 4.5.

I avsnitt 4.6 beskriver vi respondentenes vurderinger av sannsynligheten for ytterligere privatisering og konkurranseutsetting i fremtiden.

Respondentenes egne *holdninger* til privatisering og konkurranseutsetting presenteres i avsnitt 4.7.

I avsnitt 4.8 oppsummeres de viktigste funnene fra surveyundersøkelsene.

4.2 Omfanget av privat tjenesteyting

Begrepsbruk

Et sentralt formål for surveyundersøkelsene har vært å kartlegge omfanget av privat tjenesteyting innenfor det kommunale ansvarsområdet. Uttrykket *innenfor det kommunale ansvarsområdet* betyr at kartleggingen kun omfatter tjenester der kommunen fortsatt har et overordnet ansvar for at de utføres for kommunens befolkning, det vil si at de private tjenesteyterne utfører tjenester *på oppdrag for kommunene*. Dette innebærer at arrangøransvaret, finansieringsansvaret og kontroll- og oppfølgingsansvaret i all hovedsak fortsatt ligger på kommunalt nivå.

Som nevnt i kapittel 2, er begrepet *konkurranseutsetting* i denne rapporten reservert for de oppdrag som kommunen setter ut, og der det er en formell konkurranse mellom ulike tjenesteutførere, for eksempel gjennom en anbudskonkurranse. Hvis kommunen gir en privat virksomhet et oppdrag uten en forutgående vurdering av alternative tjenesteytere, vil dette her ikke bli betegnet som konkurranseutsetting. En slik begrepsbruk innebærer også at tjenester i prinsippet kan være konkurranseutsatte uten at det finnes private innslag på dette tjenesteområdet i kommunen. Dette vil for eksempel kunne være tilfelle dersom kommunale enheter vinner anbudskonkurransene.

Private innslag innenfor det kommunale tjenesteområdet kan skyldes at kommunen har tatt en beslutning om å sette ut oppgaver som før har vært drevet av kommunen selv, til private tjenesteytere. I dette kapitlet vil dette bli beskrevet

som *privatisering* selv om kommunen beholder det overordnede ansvaret for at tjenesten utføres. I andre tilfeller kan det private tjenestetilbudet ha vokst frem for å dekke en vekst i etterspørselen etter enkelte tjenester innenfor det kommunale ansvarsområdet. I streng forstand kan dette ikke betegnes som privatisering. I disse tilfellene flyttes ikke allerede eksisterende tjenesteproduksjon ut fra kommunen og over til private, men private tar seg av en vekst i etterspørselen som ellers ville vært udekket eller dekket ved en utbygging av den kommunale virksomheten. I en del tilfeller er det heller ikke tradisjon for at kommunen står for driften av enkelte typer tjenester selv om den har et overordnet ansvar for dem. Disse tjenestene har «alltid» vært drevet av private i den aktuelle kommunen. Snøbrøyting kan være et eksempel på dette i en del kommuner. Av nyere tjenester kan kanskje enkelte datatjenester stå som eksempler.

Når begrepet *privatisering* brukes i dette kapitlet, omfatter det både tjenester som settes ut til private og der ulike tjenesteleverandører konkurrerer om oppdraget (konkurranseutsetting), for eksempel gjennom en anbudskonkurranse, og tjenester som settes ut til private uten forutgående formell konkurranse.

I undersøkelsen blant rådmenn har formålet vært å kartlegge *omfanget av privatisering* i streng forstand, det vil si at private utfører oppgaver som tidligere har vært utført av kommunen selv (enten privatiseringen har skjedd gjennom konkurranseutsetting eller uten forutgående formell konkurranse). I undersøkelsene blant sektorsjefene har siktemålet vært å kartlegge *omfanget av private innslag* i den kommunale tjenesteytingen, uavhengig av om kommunale enheter tidligere sto for tjenesteproduksjonen eller ikke. Spørsmål om fremtidsplaner og holdninger hos denne målgruppen er knyttet til begrepet konkurranseutsetting, og ikke til privatisering.

Årsaken til at innfallsvinkelen er annerledes i undersøkelsene blant sektorsjefer enn i rådmannsundersøkelsen, er at vi har ønsket å redusere mulighetene for feilslutninger fra dataene. Selv om alle rådmennene ble presentert for en bestemt tolkning av begrepet *privatisering* ved gjennomføringen av intervjuene, viste erfaringene fra gjennomføringen av rådmannsundersøkelsen at det likevel kunne være en fare for at ulike personer kunne forstå begrepet «privatisering» ulikt. Blant annet kunne enkelte ha vanskelig for å si om det tjenestetilbudet som private driver for kommunen i dag, noensinne hadde vært «privatisert» i den forstand at kommunen hadde drevet det tidligere. (Dette kan for eksempel ha sammenheng med at en del rådmenn har vært i sin nåværende stilling i kort tid, og derfor ikke kjenner hele forhistorien til den aktuelle tjenesten). Når sektorsjefene ble spurt om innslaget av privat tjenesteproduksjon i stedet for om *privatisering* i streng forstand, slik rådmennene ble, er det derfor først og fremst for å redusere muligheten for ulike tolkninger av begrepene.

Begrepet *private tjenesteytere* innbefatter både private virksomheter eller enkeltpersoner som utfører tjenesteyting for kommunen på *kommersielt* grunnlag, og ideelle organisasjoner, stiftelser og liknende som driver tjenestene på *ideelt* grunnlag. Distinksjonen mellom kommersielle og ideelle virksomheter er ikke så aktuell innen teknisk sektor fordi det i all hovedsak er private, kommersielle virksomheter som utfører tjenester for kommunen innenfor denne sektoren. Derimot er skillet høyst aktuelt for pleie- og omsorgssektoren der det finnes en tradisjon for privat, ikke-kommersiell drift. I fremstillingen i dette kapitlet har vi lagt størst vekt på å beskrive den kommersielle virksomheten.

Undersøkelsene omfatter primært driftsoppgaver og ikke utbyggingsoppgaver. Det har heller ikke vært en målsetting å kartlegge kommunens konsulentbruk. Kjøp av private tjenester til utviklingsoppgaver hvor kommunen selv mangler kompetanse, er derfor ikke kartlagt særskilt. I mange mindre kommuner vil imidlertid innhenting av eksternt, privat kompetanse kunne være viktig også for mer driftspregede oppgaver, og disse inngår i undersøkelsene.

I undersøkelsene vil det generelt kunne ligge en feilkilde i at respondentene svarer ut fra en litt annen avgrensning av temaet enn det som har blitt presentert for dem ved gjennomføringen av intervjuene. Dette gjelder særlig rådmannsundersøkelsen som ble gjennomført først.

Hvilke tjenester utføres av private?

Rådmenn

Rådmennene ble spurt om ti utvalgte tjenestetyper var blitt helt eller delvis *privatisert* i deres kommune. Disse var renovasjon/søppelhenting, veivedlikehold/snøbrøyting, hjemmebaserte omsorgstjenester (hjemmehjelp, hjemmesykepleie), sykehjem/pleiehjem/omsorgsboliger, feiertjenester, vann og kloakk, arealplanlegging, rengjøringstjenester, vaskeritjenester og kjøkkentjenester. Disse er valgt ut med sikte på å dekke viktige kommunale tjenester innenfor et bredt spekter av tjenesteområder. Det har også vært ønskelig å plukke ut relativt klart definerte tjenestetyper for å unngå ulikheter i forståelsen av hvilke tjenester det er spurt om.

I tillegg til de ti tjenestene det er spurt direkte om, er det stilt et åpent spørsmål om andre tjenester enn disse er blitt privatisert. Ettersom det kreves mer for å komme på en tjeneste på egen hånd enn for å svare på en tjeneste det er spurt konkret om, kan ikke svarene for «andre tjenester» sammenliknes direkte med de ti tjenestene det er spurt direkte om. Undersøkelsen gir derfor ikke et heldekkende bilde av privatisering av kommunal tjenesteyting, noe som ville ha krevd en svært detaljert spesifisering av tjenestetyper. Dette ville i sin tur gjort det vanskelig å få svar fra et tilstrekkelig antall kommuner.

Privatisering er vanligst for tekniske tjenester, spesielt veivedlikehold/snøbrøyting og renovasjon/søppelhenting, jamfør også omtale av undersøkelsen blant tekniske sjefer. Deretter følger arealplanlegging og vaskeritjenester som også er blitt privatisert i nokså stor utstrekning.

De øvrige tjenestene er i betydelig mindre grad privatisert. Likevel er det om lag én av ti kommuner som oppgir at de har privatisert også på disse tjenesteområdene (feiertjenester, rengjøring, vann og kloakk, sykehjem/pleiehjem og omsorgsboliger, kjøkkentjenester). Hjemmebaserte omsorgstjenester er derimot svært sjelden privatisert. Kun i 14 prosent av kommunene oppgir rådmannen at *ingen* av de ti oppgitte tjenestene har blitt privatiserte.

Om lag én av ti rådmenn oppgir at også andre tjenester i kommunen enn dem det ble spurt direkte om, har blitt privatisert. En god del av dette er anleggsarbeid/utbygging og vedlikeholdsoppgaver, men også enkelte andre områder som legetjenester, næringsutvikling m.m. nevnes av noen få rådmenn.

På grunn av at enkelte rådmenn trolig har lagt en videre fortolkning av begrepet privatisering til grunn for sine svar enn det som ble presentert for dem i undersøkelsen, jamfør avsnitt 4.1., vil de eksakte tallene for de enkelte tjenestene kunne være misvisende, og de er derfor ikke presentert her.

Når har privatiseringen skjedd? Er den av gammel eller ny dato? I rådmannsundersøkelsen så vel som i undersøkelsene blant sektorsjefer, er det spurt om noe av privatiseringen/utsettingen av oppgaver til private har skjedd i løpet av de to seneste kommunestyreperiodene (1991–99). Spørsmålet er begrenset til de to seneste periodene ettersom man av ulike årsaker, blant annet utskiftning av rådmenn, ikke kan regne med at rådmennene vil kjenne til hva som har skjedd før denne tid.

I 36 prosent av kommunene har det skjedd privatiseringer i løpet av de to seneste kommunestyreperiodene. I ytterligere 36 prosent av kommunene har spørsmålet om å privatisere kommunale tjenester vært vurdert på politisk nivå i kommunen i den samme perioden. Privatisering har altså vært på den politiske dagsordenen i langt flere kommuner enn i dem som faktisk har gjennomført privatiseringer i løpet av de senere årene. I en del kommuner er det i de to seneste kommunestyreperiodene også blitt truffet generelle vedtak om å utrede mulighetene for privatisering av deler av det kommunale tjenestetilbudet.

Rådmennene i de kommunene som har hatt spørsmålet om privatisering oppe til politisk vurdering i disse periodene, men som likevel ikke har foretatt noen privatiseringer ennå, nevner mange ulike grunner som viktigste årsak til dette. I disse kommunene svarer 22 prosent at den viktigste årsaken er at de har vurdert gevinsten som for liten i forhold til kostnadene, 15 prosent at de har villet prøve andre virkemidler, 21 prosent motstand i kommunestyret, 3 prosent motstand fra de ansatte og 39 prosent andre årsaker. I kategorien «andre årsaker» er det mange som svarer

at de på intervjudispunktet ennå er i en utredningsfase, men også frykten for private monopoler og mangel på aktuelle private tjenesteytere nevnes av en del.

Mye av privatiseringen av kommunale tjenester har skjedd før 1991. I hele 48 prosent av alle kommuner oppgir rådmannen at kommunale tjenester har blitt privatisert i kommunen før 1991, det vil si tidligere enn de to seneste kommunestyreperiodene. Når det gjelder den eksakte prosentandelen, må det her igjen tas et forbehold om at noen rådmenn kan ha tenkt på at det har vært private innslag innenfor kommunal tjenesteproduksjon før 1991, men uten at det nødvendigvis har skjedd en privatisering i streng forstand. Likevel viser tallene at mye av privatiseringen har skjedd før 1991.

Sektorsjefer

I motsetning til rådmennene, ble pleie- og omsorgssjefene og de tekniske sjefene *ikke* spurt om tjenester var blitt privatisert, men om det finnes eksempler på at private virksomheter står for driften av ulike tjenester på oppdrag for deres kommune. Det var med andre ord ikke forutsatt at tjenestene var blitt drevet i kommunal regi tidligere. Svarene fra sektorsjefene på deres områder er derfor ikke direkte sammenliknbare med svarene fra rådmennene. Sektorsjefene er imidlertid stilt oppfølgings-spørsmål om tjenestene tidligere har vært drevet av private eller om de «alltid» har vært drevet av private. Som nevnt ovenfor, er det valgt en slik spørsmålsteknikk overfor sektorsjefene for å redusere mulighetene for at ulike personer skal forstå spørsmålene ulikt, noe som er en fare ved den spørsmålsteknikken som er brukt i rådmannsundersøkelsen.

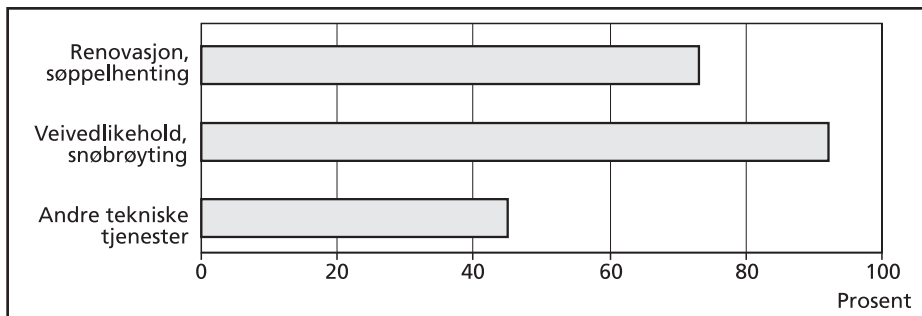
Tekniske tjenester

Ser vi på teknisk sektor under ett, står private virksomheter for driften av én eller flere tjenester på oppdrag fra kommunen i hele 96 prosent av kommunene. Kun i fire prosent av kommunene svarer teknisk sjef at det ikke finnes noen private virksomheter som utfører drift av tekniske tjenester for kommunen.

En svært høy andel av kommunene har altså private innslag innenfor tjenesteproduksjonen i teknisk sektor. Hele 92 prosent av kommunene har private tjenesteytere innenfor veivedlikehold og snøbrøyting. Også innenfor renovasjon og søppelhenting har en svært høy andel av kommunene, hele 73 prosent, private tjenesteytere som utfører oppdrag for kommunen. Ser man de øvrige tekniske tjenestene under ett, oppgir 45 prosent av kommunene at det finnes private innslag innenfor disse tjenestene (se figur 4.1 på neste side).

Innenfor gruppen «andre tekniske tjenester» nevner de tekniske sjefene på eget initiativ at det finnes private innslag innenfor vann og kloakk, septikk og slamtømming i 10–15 prosent av kommunene. Private feiertjenester nevnes av om lag fem prosent av de tekniske sjefene. Andelene kan reelt sett være noe høyere, da det

Figur 4.1 Privat tjenesteyting innenfor teknisk sektor. Andel (i prosent) av tekniske sjefer som svarer at private virksomheter står for drift av slike tjenester i kommunen



blant de tekniske sjefene ikke er spurt spesifikt om det finnes private innslag for *hver enkelt* av disse tjenestene (utover renovasjon og veivedlikehold). Sektorsjefene må på eget initiativ nevne hver av disse, noe som krever mer av respondenten.

I mange kommuner er det private innslaget innenfor tjenester som renovasjon/søppelhenting og veivedlikehold/snøbrøyting svært stort, og ikke kun et supplement til kommunal drift. I nesten to av tre kommuner (62 prosent) utføres *over halvparten* av all renovasjon og søppelhenting i kommunen av private virksomheter. I svært mange av disse kommunene utføres *all* renovasjon og søppelhenting av private. Innenfor veivedlikehold og snøbrøyting drives en noe mindre, men fortsatt betydelig, del av tjenestetilbudet i den enkelte kommune i privat regi. I 54 prosent av kommunene utføres *over halvparten* av alt veivedlikehold/snøbrøyting i kommunen av private. I litt under én av ti kommuner utføres *alt* veivedlikehold/snøbrøyting av private.

Sektorsjefene i de kommunene hvor det finnes private som utfører veivedlikehold/snøbrøyting eller renovasjon/søppelhenting for kommunen, ble spurt om de private tjenesteyterne utfører tjenester som kommunen selv har drevet tidligere eller om tjenestene alltid har blitt utført av private.

I 66 prosent av kommunene med minst én privat tjenesteyter innenfor renovasjonsområdet, svarer de tekniske sjefene at de privat drevne renovasjons- og søppelhentingstjenestene *alltid* har vært drevet av private. Tjueseks prosent svarer at kommunen selv har drevet tjenestene tidligere, mens seks prosent svarer både og. For veivedlikehold og snøbrøyting svarer 54 prosent av kommunene med minst én privat tjenesteyter på området, at tjenestene alltid har vært drevet av private, 16 prosent at kommunen selv har drevet tjenesten tidligere og 28 prosent både og.

I de kommunene hvor private driver tjenester som kommunen selv har drevet tidligere (inklusive de som svarer både og), har det altså skjedd en *privatisering* i streng forstand av én eller flere deler av den aktuelle kommunale tjenesten. Ser vi på den andelen disse kommunene utgjør av alle kommunene i undersøkelsen, kan vi trekke

den slutning at det innenfor renovasjons- og søppelhentingsområdet har skjedd slike privatiseringer i 23 prosent av alle kommuner. Innenfor veivedlikehold og snøbrøyting har det skjedd slike privatiseringer i 40 prosent av alle kommuner.

I 26 prosent av kommunene svarer de tekniske sjefene at kommunen har satt ut nye tekniske tjenester eller deler av eksisterende tjenester til private *i løpet av de to siste kommunestyreperiodene*. Dette omfatter blant annet feiing, renovasjon, slamtømming, veivedlikehold og andre tjenester.

Private innslag i teknisk sektor er altså ikke noe nytt fenomen. En stor del av den private tjenesteproduksjonen i teknisk sektor har vært drevet av private i mange år. Til tross for at det finnes private tjenesteytere som utfører oppdrag for kommunen i nesten alle kommuner, har 72 prosent av kommunene ikke satt ut driften av nye eller deler av eksisterende tjenester til private siden 1991. Mye av den tjenesteproduksjonen som har vært drevet av private over lengre tid, har heller ikke vært kommunalt drevet tidligere.

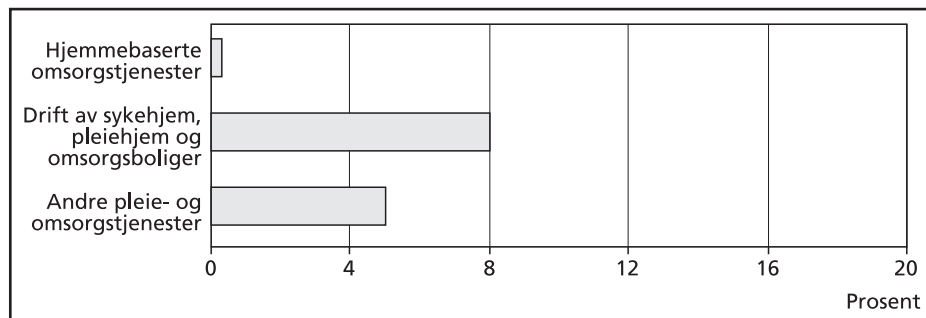
Av kommunene som har satt ut nye tekniske tjenester eller deler av eksisterende tjenester til private i løpet av de to siste kommunestyreperiodene, svarer 40 prosent at dette har vært for å dekke økt etterspørsel etter kommunale tjenester. 35 prosent svarer at private har overtatt tjenester som kommunen selv har utført tidligere, mens 25 prosent svarer både og. En ikke ubetydelig del av de *nye* private oppdragene har derfor oppstått gjennom *privatisering*, det vil si at private har overtatt driften av tjenester som kommunale enheter drev tidligere.

Pleie- og omsorgstjenester

Pleie- og omsorgstjenester innenfor det kommunale ansvarsområdet blir i betydelig mindre grad utført av private tjenesteytere.

I åtte prosent av kommunene finnes det private som står for driften av sykehjem, pleiehjem eller omsorgsboliger. Støttetjenester som renhold, kantine og vas-

Figur 4.2 Privat tjenesteyting av kommunale pleie- og omsorgstjenester. Andel (i prosent) av pleie- og omsorgsledere som svarer at private virksomheter står for drift av slike tjenester i kommunen



keri er da ikke medregnet. Kun én kommune i vårt utvalg på 300 kommuner oppgir å ha privatisert hjemmebaserte omsorgstjenester (figur 4.2).

Disse tallene omfatter både ideell, ikke-kommersiell drift og drift i regi av kommersielle virksomheter. Om lag to tredeler av de kommunene som har private tjenesteytere som driver sykehjem, pleiehjem eller omsorgsboliger, har *kun* ideelle, ikke-kommersielle, private tjenesteytere. Det er kun syv kommuner i pleie- og omsorgssjefsutvalget som har private, *kommersielle* virksomheter på pleie- og omsorgsområdet. Dette utgjør kun om lag to prosent av alle kommunene i utvalget.

Av andre pleie- og omsorgstjenester som drives av private, nevnes flere ulike tjenester, blant annet transport av hjelpemidler, matombringing, botiltak for eldre, dagtilbud m.m.

I de få kommunene som har private tjenesteytere som driver pleie- og omsorgstjenester, utgjør den private tjenesteytingen som oftest bare en liten del (null–ti prosent) av den kommunale tjenesteproduksjonen på området. Kun i to kommuner står private tjenesteytere for mer enn ti prosent av den samlede kommunale tjenesteytingen når det gjelder pleiehjem, sykehjem og omsorgsboliger.

I de fleste kommunene med private pleie- og omsorgstjenester, har disse alltid vært drevet av private. I de svært få kommunene hvor det finnes private, *kommersielle* virksomheter som driver pleie- og omsorgstjenester for kommunene, er det imidlertid flere som svarer at kommunen selv har drevet tjenestene tidligere, med andre ord at det har skjedd en direkte privatisering. I alt én prosent av alle kommuner har *privatisert* pleie- og omsorgstjenester.

Kun i fem prosent av kommunene med private tjenesteytere av pleie- og omsorgstjenester, svarer pleie- og omsorgssjefene at kommunen har satt ut nye tjenester eller deler av eksisterende tjenester til private *i løpet av de to siste kommunestyreperiodene*. Disse kommunene utgjør én prosent av alle kommunene. Svært mye av den private tjenesteytingen på dette området har altså eksistert over lengre tid. En stor del av dette er tjenesteyting drevet av private, ideelle organisasjoner, men noe er også privat, kommersiell tjenesteyting.

Forskjeller mellom ulike kommuner

For å undersøke om det er forskjeller mellom ulike typer kommuner, har vi brutt ned svarene på spørsmålene over på kommuner:

- av ulik størrelse,
- med ulik økonomisk situasjon og
- med ulike politiske flertall i kommunestyret i de to siste periodene.

I utgangspunktet er det rimelig å anta at disse tre forholdene vil påvirke omfanget av privatisering og konkurranseutsetting i kommunene. Store kommuner vil gjerne

ha et absolutt sett større og bredere administrativt miljø som kanskje lettere vil være på jakt etter alternative driftsløsninger og mulige forbedrings- og inn-sparingsmuligheter enn mindre administrative miljøer i mindre kommuner. Kommuner med en dårlig økonomi kan likedan tenkes å være mer tilbøyelige enn store kommuner til å iverksette privatisering og konkurranseutsetting for å få mer ut av ressursene. Temaet har dessuten vært nokså politisert langs en høyre-venstre akse. Det er derfor ikke urimelig å forvente at privatisering og konkurranseutsetting vil være mer utbredt i kommuner med flertall i kommunestyret av borgerlige partier, enn i kommuner hvor partiene på venstresiden i norsk politikk har flertall.

Kommunenes økonomiske situasjon er målt ved å bruke en firedelt indeks som viser kommunenes frie inntekter (skatteinntekter + rammetilskudd) korrigert for ulikt utgiftsbehov som følge av ulik befolkningssammensetning, topografi og så videre (Kommunal- og regionaldepartementet 1997).

Kommunens politiske situasjon er målt ved å se på partisammensetningen av kommunestyrene i de to siste kommunestyreperiodene. Med utgangspunkt i partienes prinsipielle holdninger til privatisering, er kommunene delt i fem grupper. Disse er kommuner med et politisk flertall av partiene Ap, SV og/eller RV (1), flertall av Ap, SV, RV og/eller Sp (2), flertall av H, Kr.F, V og Frp (3), flertall av H og Frp (4) eller andre flertallskonstellasjoner (5). Når Sp er plassert i en gruppe sammen med Ap, SV og RV, er dette basert på at partiet både i partiprogrammet og ellers har signalisert en skeptisk holdning til privatisering. En bør merke seg at denne variabelen kun viser den formelle sammensetningen av kommunestyret og ikke sier noe om de faktiske politiske samarbeidsforholdene i den enkelte kommune.

Fra *rådmannsundersøkelsen* går det frem at det er en viss sammenheng mellom både kommunestørrelse, økonomi og politisk flertall på den ene siden og tilbøyeligheten til å ha privatisert bestemte deler av det kommunale tjenestetilbudet på den andre.

De minste kommunene har noe sjeldnere privatisert tjenester enn de større kommunene. Av de kommunene som ikke har privatisert noen av de ti kommunale

Tabell 4.1 Andel (i prosent) av kommuner av ulike størrelser som har privatisert en eller flere kommunale tjenester

	Færre enn 5000 innb.	5000-10 000 innb.	10 000- 30 000 innb.	Over 30 000 innb.	Alle kommuner
Har privatisert minst en tjeneste	83	90	88	95	86
Har ikke privatisert noen av tjenestene	17	10	12	5	14
Sum	100	100	100	100	100
Antall spurte	213	70	59	22	364

tjenestene det er spurt direkte om, har de fleste mindre enn 5000 innbyggere, jmfør tabell 4.1. De aller største kommunene, med over 30 000 innbyggere, skiller seg spesielt ut. Også når man sammenlikner kommuner med samme økonomiske og politiske situasjon, er det en viss forskjell mellom store og små kommuner. De små kommunene er, til tross for forskjeller i politisk sammensetning av kommunestyret og i kommunens økonomiske situasjon, mindre tilbøyelige til å privatisere kommunale tjenester. En mulig forklaring på dette er at mange små kommuner er distriktskommuner hvor sammensetningen av det private næringslivet kan gi begrensede muligheter for privatisering. En annen mulig forklaring er at disse kommunene absolutt sett har en mindre administrativ stab og derfor i mindre grad har kompetanse i og interesse for å foreta større endringer i driftsformer, for eksempel i form av en privatisering.

Det er imidlertid verdt å merke seg at forskjellene mellom store og små kommuner blir mindre når man sammenlikner kommuner med om lag den samme politiske sammensetningen i kommunestyret.

Forskjellene mellom kommuner av ulik størrelse er størst når det gjelder renovasjon, rengjørings- og vaskeritjenester og institusjonsbaserte omsorgstjenester. Små kommuner har i klart mindre grad enn store kommuner privatisert slike tjenester.

Ser man på sammenhengen mellom privatisering og kommunal økonomi, synes det som om det er kommunene med den aller romsligste økonomien som i minst grad har privatisert. Sammenlikner man kommuner av samme størrelse og med noenlunde samme sammensetning av kommunestyret, viser det seg at det i liten grad er en klar sammenheng mellom en relativt sett romslig økonomi og lite privatisering. I den grad det er en slik sammenheng, gjelder dette kun i den store gruppen av kommuner som har færre enn 5000 innbyggere. I større kommuner synes det som om romsligheten i kommuneøkonomien har liten betydning for om kommunen har privatisert tjenester eller ikke. For noen enkelttjenester kan imidlertid den kommunale økonomien ha noe større betydning for om tjenesten er privatisert eller ikke.

Vi finner også en viss sammenheng mellom den politiske sammensetningen av kommunestyret og tilbøyeligheten til å privatisere kommunale tjenester. Tjue-tjueprosent av kommunene med et rent flertall av Ap, SV og RV i kommunestyret i periodene 1991–95 eller 1995–99 har ikke privatisert noen av de aktuelle tjenestene. I kommuner med øvrige politiske flertall er andelen på 11–13 prosent. Den politiske sammensetningen av kommunestyret har en viss selvstendig betydning for kommunenes tilbøyelighet til å privatisere kommunale tjenester også når man kontrollerer for kommunens størrelse og økonomiske situasjon.

Fra undersøkelsen blant *ledere i teknisk sektor* finner vi, med et visst unntak for kommuner med et flertall i kommunestyret fra H og Frp, ikke forskjeller i

innslaget av privat tjenesteyting mellom kommuner med ulike politiske flertall. Dette kan skyldes at det private innslaget i noen av de tekniske tjenestene, som for eksempel snøbrøyting, er innarbeidet og lite politisk kontroversielt.

Snøbrøyting/veivedlikehold utføres av private i det store flertallet av kommuner, og det er små forskjeller mellom kommuner av ulik størrelse og ulik økonomi.

Ser vi på renovasjon og søppelhenting, er det en tendens til at andelen kommuner som har et privat innslag er jevnt økende med kommunestørrelse. Sekstini prosent av kommunene med færre enn 5000 innbyggere og 87 prosent av kommunene med flere enn 30 000 innbyggere har privatisert hele eller deler av renovasjonen. Andelen kommuner med private tjenesteytere på dette området synes i en viss grad å være fallende med romsligheten i økonomien, det vil si at kommunens økonomiske situasjon synes å ha en viss betydning for om tjenesten er privatisert eller ikke.

Av andre tekniske tjenester som vann og kloakk, feiertjenester og så videre, er det også de aller største som oftest har et innslag av private tjenesteytere, men det er for øvrig ingen klar forskjell mellom kommunestørrelse på den ene siden og innslaget av private tjenesteytere på den andre.

Ser vi på hvor stor prosentandel av tjenesteytingen i den enkelte kommune som utføres av private tjenesteytere, viser det seg at en klart større del av både renovasjon/søppelhenting og veivedlikehold/snøbrøyting i den enkelte kommune utføres av private i kommuner med et flertall bestående av Ap, SV, RV. Hvis kommuner med et sosialistisk/sosialdemokratisk flertall først har et privat innslag innenfor disse tjenestetypene, står de private altså for en større andel av kommunens totale tjenesteyting i disse kommunene enn i borgerlige og andre kommuner. For veivedlikehold og snøbrøyting er det samme tilfellet for små kontra store kommuner. Hvis små kommuner først har en eller flere private tjenesteytere på området, driver de private altså en større andel av det totale kommunale tjenestetilbudet enn i store kommuner. Dette kan ha med stordriftsfordeler å gjøre.

Også når vi ser på hvilke kommuner som har satt ut driften av nye tekniske tjenester eller deler av eksisterende tjenester i løpet av de to siste kommunestyreperiodene, finner vi en overvekt av større kommuner. Det er også en liten overvekt av kommuner med et borgerlig politisk flertall i siste kommunestyreperiode.

Fra undersøkelsen blant *ledere for pleie- og omsorgstjenester* går det frem at de få kommunene (syv) som har private, *kommersielle* tjenesteytere innenfor hjemmebasert eller institusjonsbasert omsorg, i all hovedsak er store kommuner. De fleste av disse kommunene har et borgerlig politisk flertall for perioden 1995–99. Det er også store kommuner med borgerlig flertall 1995–99 som har satt ut nye tjenester innenfor pleie- og omsorgssektoren de siste to periodene. Politiske forskjeller synes å være viktigere for å forklare forskjeller mellom kommunene når det gjelder

tilbøyeligheten til å sette ut pleie- og omsorgstjenester enn når det gjelder tekniske tjenester.

Oppsummering

Surveyundersøkelsene viser at *private innslag* finnes på svært mange forskjellige tjenesteområder. På noen områder tar private hånd om en stor del av den totale tjenesteproduksjonen, mens de på andre områder kun finnes i svært begrenset omfang. I teknisk sektor finnes det private tjenesteytere i 96 prosent av kommunene. I åtte prosent av kommunene utfører private tjenesteytere hjemmebaserte eller institusjonsbaserte pleie- og omsorgstjenester. Hoveddelen av disse utføres av ideelle organisasjoner og liknende, men i to prosent av kommunene finnes det ifølge respondentene private, *kommersielle* virksomheter som utfører slike pleie- og omsorgstjenester.

I mange av kommunene er de private innslagene av gammel dato, det vil si at de har vært der siden før 1991. Nesten alle kommuner har private tjenesteytere innenfor teknisk sektor. Likevel har så mange som 72 prosent av alle kommuner ikke satt ut driften av nye eller deler av eksisterende tekniske tjenester til private siden 1991. Ifølge de tekniske sjefene i om lag halvparten av alle kommunene, har privat utførte renovasjons- og søppelhentingstjenester og veivedlikeholdstjenester «alltid» vært private.

Når det gjelder pleie- og omsorgstjenester, er det én prosent av kommunene som har satt ut driften av nye tjenester siden 1991. Også på dette området fantes derfor det aller meste av den private tjenesteytingen allerede før 1991.

Dette stemmer godt overens med undersøkelsen blant rådmennene. Alle sektorer sett under ett, har det skjedd privatiseringer eller eksistert private innslag i den kommunale tjenesteytingen før 1991 i 48 prosent av alle kommunene.

Selv om en del av de private innslagene er av gammel dato, oppgir om lag 36 prosent av rådmennene at kommunen har privatisert tjenester i løpet av de to seneste kommunestyreperiodene. Temaet privatisering har i enda sterkere grad enn dette vært på den kommunalpolitiske dagsordenen i denne perioden: i tillegg til de kommunene som har privatisert tjenester i denne perioden, har nemlig ytterligere 36 prosent vurdert spørsmålet på politisk nivå i løpet av de to seneste kommunestyreperiodene. I nær tre av fire kommuner har spørsmålet med andre ord vært på den politiske dagsordenen. Imidlertid har dette ikke ført til en konkret privatisering i mer enn halvparten av disse kommunene. Dette skyldes til en viss grad at mange ennå er inne i en utredningsfase før endelig politisk vedtak er fattet og iverksatt.

Rådmannsundersøkelsen viser at privatiseringer av den kommunale tjenesteproduksjonen er vanligere i større kommuner enn i små. Sektorundersøkelsene

viser den samme tendensen for private innslag i den kommunale tjenesteproduksjonen, med unntak for veivedlikehold og snøbrøyting.

Rådmannsundersøkelsen viser videre at kommunens økonomiske situasjon i nokså liten grad synes å ha en selvstendig effekt på tilbøyeligheten til å privatisere kommunale tjenester. Data fra sektorundersøkelsene viser at en trang økonomi i noen mindre kommuner synes å øke tilbøyeligheten til å sette ut til private renovasjon og søppelhentingstjenester, men det synes ikke å ha betydning for tilbøyeligheten til å sette ut pleie- og omsorgstjenester.

Resultatene fra rådmannsundersøkelsene tyder også på at privatisering er mindre vanlig i kommuner med et flertall i kommunestyret av Ap, SV og RV. Sektorundersøkelsene viser at private innslag i den kommunale tjenesteproduksjonen innenfor teknisk sektor er omtrent like vanlig i kommuner med et sosialistisk/sosialdemokratisk kommunestyreflertall som i kommuner med et borgerlig flertall, men at det først og fremst er store kommuner med et borgerlig flertall som har private, kommersielle innslag i pleie- og omsorgssektoren.

4.3 Prosessen forut for privatisering – hvorfor privatisering?

Langt fra alle private innslag i kommunal tjenesteproduksjon eksisterer som en følge av at kommunale oppgaver er overført fra kommunal til privat drift. Som det fremgikk av avsnitt 4.2, har renovasjonstjenestene og veivedlikeholdet/snøbrøytingen i godt over halvparten av kommunene med privat tjenesteyting på området, alltid blitt utført av private. I andre tilfeller kan private ha dekket en vekst i etterspørselen etter visse kommunale tjenester uten at dette nødvendigvis alltid har vært en følge av en bevisst politisk beslutning i kommunen på det tidspunktet de private tilbudene dukket opp.

I dette avsnittet ser vi likevel kun på de tilfeller der kommunen har tatt en beslutning om å sette ut tjenester som tidligere ble utført av kommunen selv eller av kommunalt eide enheter, det vil si tjenester som i streng forstand har blitt privatisert. Hvilke *mål* ønsket kommunen å oppnå ved privatiseringen? Hvilke *aktører* i kommunen tok initiativet til prosessen som ledet frem til privatiseringen? Hvilken holdning hadde de *kommuneansatte* som ble berørt?

Hvor kom privatiseringsinitiativet fra?

De 130 rådmennene som i rådmannsundersøkelsen oppga at kommunen hadde privatisert nye tjenester i løpet av *de to seneste kommunestyreperiodene* (fra 1991), ble

spurt om hvem i kommunen som tok *initiativet* til å privatisere nye tjenester. Spørsmålene om prosessen forut for privatiseringen er bare stilt til rådmenn i kommuner hvor det har skjedd privatisering fra og med 1991 eller senere. Dette fordi det ikke er rimelig å forvente at rådmenn i kommuner hvor privatiseringene kun er av eldre dato, skal kunne svare på slike spørsmål.

Det varierer veldig hvilken aktør i kommunen som har tatt initiativet til privatisering, både mellom kommuner og til dels også fra sak til sak i den enkelte kommune. I de mindre kommunene kommer privatiseringsinitiativet som oftest ikke fra politisk hold, men fra administrativt nivå. I de større kommunene er politikerne viktigere som pådrivere (tabell 4.2).

Forskjellene kan illustreres ved å slå sammen kolonnene i tabell 4.2 og å sammenlikne kommuner med færre enn 10 000 innbyggere med kommuner flere enn 10 000 innbyggere. I kommunene med færre enn 10 000 innbyggere kommer initiativet klart fra administrativt hold i hele 62 prosent av kommunene (hvorav 34 prosent fra sentraladministrativt nivå (rådmannskontoret) og 28 prosent fra den administrative ledelsen for de ulike sektorene). I kommunene med flere enn 10 000 innbyggere kommer initiativet klart fra administrativt hold i kun 22 prosent av kommunene. I disse kommunene er det nesten aldri den administrative ledelsen for de ulike sektorene som er hovedinitiativtaker. Kun i én kommune med flere enn 10 000 innbyggere oppgir rådmannen at det er sektorledelsen som er hovedinitiativtaker.

I de store kommunene varierer det mye fra sak til sak hvor initiativet har kommet fra. Ofte er politikerne viktigste initiativtaker i disse kommunene, og få rådmenn nevner kommuneadministrasjonen som viktigste initiativtaker. I kommu-

Tabell 4.2 Aktør som har tatt initiativet til å privatisere nye tjenester i de seneste to kommunestyreperiodene, avhengig av *kommunestørrelse* (andel i prosent)

	Færre enn 5000 innb.	5000-10 000 innb.	10 000- 30 000 innb.	Over 30 000 innb.	Totalt
Politikere i kommunestyret	17	12	39	38	22
Det sentraladministrative nivået (rådmannsktr)	32	40	17	23	30
Den administrative ledelsen for sektorene	28	28	4	0	21
Andre	6	8	0	0	5
Varierende hvem som har tatt initiativet	14	8	39	38	20
Ikke sikker	3	4	0	0	2
Sum	100	100	99	99	100
Antall spurte	69	25	23	13	130

ner med flere enn 10 000 innbyggere har initiativet kommet fra politisk hold i 39 prosent av tilfellene. Tilsvarende tall for kommuner med færre enn 10 000 innbyggere er 16 prosent.

Begrunnelse for privatisering

På spørsmål til rådmennene om hva som var den viktigste *begrunnelsen* for de privatiseringer som ble gjennomført, legger et klar flertall på 68 prosent vekt på hensynet til *effektiv ressursbruk*. Bedre kvalitet på tjenestene (tre prosent) og at private kan være et korrektiv til den kommunale tjenesteproduksjonen (syv prosent) nevnes av noen få. Nitten prosent nevner «andre forhold», hvorav de viktigste er manglende kapasitet og kompetanse i kommunen til selv å gjennomføre enkelte oppgaver. Dette er viktigst som begrunnelse i de mindre kommunene. Begrunnelsen «effektiv ressursbruk» står sterkt uansett hvilken aktør som har tatt initiativet til privatiseringen, men noe sterkere der hvor rådmannsnivået er initiativtaker.

Holdningen blant de ansatte/overtallighetsproblemer

Rådmenn i kommuner som hadde foretatt privatiseringer i løpet av de seneste to kommunestyreperiodene, ble spurt om hvilken holdning de ansatte hadde til disse privatiseringene. Hele 71 prosent mener at de ansatte hadde en svært eller nokså positiv holdning, mens 20 prosent mener at holdningen var svært eller nokså negativ. At rådmannen oppfatter de kommuneansatte som i hovedsak positivt innstilt til endringene, kan skyldes at en god del av det som blir betegnet som «privatisering» nok har skjedd ved at private virksomheter har kommet inn for å dekke en økt etterspørsel etter enkelte tjenester, og at det derfor ikke er et direkte konkurranseforhold mellom disse virksomhetene og de kommuneansatte. Denne tolkningen styrkes av at hele 71 prosent av rådmennene med erfaring fraprivatisering, oppgir at ingen har blitt overtallige som følge avprivatiseringen, mens bare én prosent har blitt oppsagt; de resterende har blitt omplassert til andre arbeidsområder. I kommuner som har fått overtallige kommuneansatte som følge av privatisering, er de ansatte da også mer negative (34 prosent) til endringene enn ansatte i øvrige kommuner, men selv blant disse kommunene er det et flertall (56 prosent) av rådmennene som mener at de ansatte har vært positivt innstilt til endringene.

Ansatte i de aller største kommunene, de med over 30 000 innbyggere, har den klart mest negative holdningen (54 prosent) til de privatiseringene som har skjedd. Privatiseringene i disse kommunene har i større grad enn for gjennomsnittet av kommunene ført til at kommuneansatte har blitt *overtallige*, men dette gjelder også mellomstore kommuner (5000–30 000) uten at de ansattes holdning her er

vesentlig mer negativ enn i de minste kommunene, hvor overtallighetsproblemene er minst.

Som nevnt over, oppgir rådmennene i hele 71 prosent av kommunene hvor det har skjedd privatisering eller konkurranseutsettinger i form av anbudskonkurranser, at ingen har blitt overtallige som følge av dette. Konkurranseutsetting har med andre ord så langt skapt overtallighetsproblemer i nokså få kommuner. I de tretti kommunene hvor det oppgis at noen har blitt overtallige, har overtallige blitt tilbudt jobb i den private virksomheten som overtok oppgavene i 43 prosent av kommunene. I 73 prosent av disse kommunene har overtallige blitt omplassert til andre områder. I kun én kommune (tre prosent) har noen av de overtallige blitt oppsagt. Håndteringen av overtallighetsproblemene varierer ikke vesentlig mellom ulike grupper av kommuner. Dette kan derfor heller ikke forklare at de negative reaksjonene på privatisering har vært størst i de største kommunene. Det er derfor vanskelig å si hva dette skyldes. Det kan være at privatiseringsspørsmålet i de store kommunene i større grad har blitt debattert og politisert enn i de mindre kommunene, men det kan også skyldes andre forhold i kommunens håndtering av privatiseringsprosessen som det er vanskeligere å kartlegge gjennom en surveyundersøkelse.

Ulike faktors betydning for tilbøyeligheten til å privatisere kommunale tjenester

Alle rådmennene i undersøkelsen ble bedt om å vurdere hvor stor betydning ulike aktørers syn og ulike rammebetingelser vil ha i vurderingen av privatisering i deres kommune (tabell 4.3).

Kommunestyret har den formelle vedtaksmyndigheten i slike spørsmål. Det er derfor ikke oppsiktsvekkende at flertallet av rådmennene tilskriver det politiske

Tabell 4.3 Ulike aktørers betydning i en eventuell vurdering av privatisering i kommunen. Andel i prosent av alle rådmenn

	Holdningen hos det politiske flertallet i kommunestyret	Holdningen i administrasjonen	Holdningen blant de kommuneansatte
Svært stor betydning	57	21	12
Nokså stor betydning	37	65	59
Nokså liten betydning	5	13	28
Svært liten betydning	1	1	1
Sum	100	100	100
Antall spurte	364	364	364

Ikke sikker-kategorien er tatt ut av tabellen.

flertallets oppfatning svært stor betydning. Det er videre mange som mener at kommuneadministrasjonens og de kommuneansattes holdning har nokså stor betydning.

Rådmennene legger også vekt på betydningen av enkelte rammebetingelser. Den *økonomiske situasjonen* tillegges svært stor betydning av 36 prosent og nokså stor betydning av 45 prosent av rådmennene. Femten prosent mener den vil ha nokså liten og to prosent svært liten betydning. Kunnskap om *erfaringer fra andre kommuner eller land* tillegges svært stor betydning av 20 prosent og nokså stor betydning av 60 prosent av rådmennene, mens henholdsvis 18 prosent og én prosent mener dette vil ha nokså liten eller svært liten betydning.

Rådmennene ble bedt om ta stilling til hvilken faktor som vil ha *aller* størst betydning i vurderingen av privatisering i deres kommune. Å sammenlikne aktørers betydning med betydningen av ulike strukturelle forhold som for eksempel kommunens økonomi, kan kritiseres fordi man dermed blander sammen forklaringsvariable på ulike nivåer. På den annen side kan svarene gi et inntrykk av om det er *bakenforliggende strukturelle forhold* som oppfattes å drive frem privatiseringen, for eksempel gjennom en forståelse delt av flere eller alle aktører om at en anstrengt økonomisk situasjon «tvinger frem» privatiseringsløsninger, eller om det er *enkelte aktørers, for eksempel politikeres, holdninger og maktposisjoner* som er avgjørende.

Holdningene hos det politiske flertallet i kommunestyret tillegges størst vekt av flest rådmenn (45 prosent). Det er noe usikkert hvordan dette skal tolkes. En ulempe med å ha med det politiske flertallet i kommunestyret som et svaralternativ, er at en del av respondentene kan ha svart mer ut fra en formell synsvinkel enn ut fra en reell vurdering av politikernes rolle som drivkraft eller brems i forhold til andre aktører og forhold. Formelt sett er det jo kommunestyret som treffer vedtak om å privatisere kommunale tjenester. Som det fremgår av avsnitt 4.2, er det imidlertid en sammenheng mellom den politiske sammensetningen av kommunestyret og kommunens tilbøyelighet til å privatisere kommunale tjenester, og det ligger trolig mer enn kun en ren formell synsvinkel i disse svarene.

Så mange som 31 prosent velger «kommunens økonomiske situasjon» som den viktigste faktoren, noe som tyder på at mange ser privatisering som et tiltak for å redusere kostnadene og å øke effektiviteten i kommunesektoren. Når konfliktnivået rundt mange av privatiseringene synes å ha vært nokså lavt, kan det skyldes at den økonomiske situasjonen i en del kommuner oppleves som såpass anstrengt at det er «nødvendig» å privatisere for å spare penger, spesielt når privatiseringen kan gjennomføres uten å skape vesentlige overtallighetsproblemer.

Andre forhold eller aktører enn det politiske flertallet i kommunestyret og kommunens økonomiske situasjon nevnes av fem prosent eller færre av rådmennene.

4.4 Kommunenes erfaringer med private tjenesteytere

Generelle erfaringer med det privat drevne tjenestetilbudet

I rådmannsundersøkelsen ble rådmennene i de kommunene som hadde hatt erfaringer med privatisering, bedt om å vurdere hvilken effekt privatiseringen *alt i alt* har hatt for de aktuelle tjenestene i deres kommune (figur 4.3).

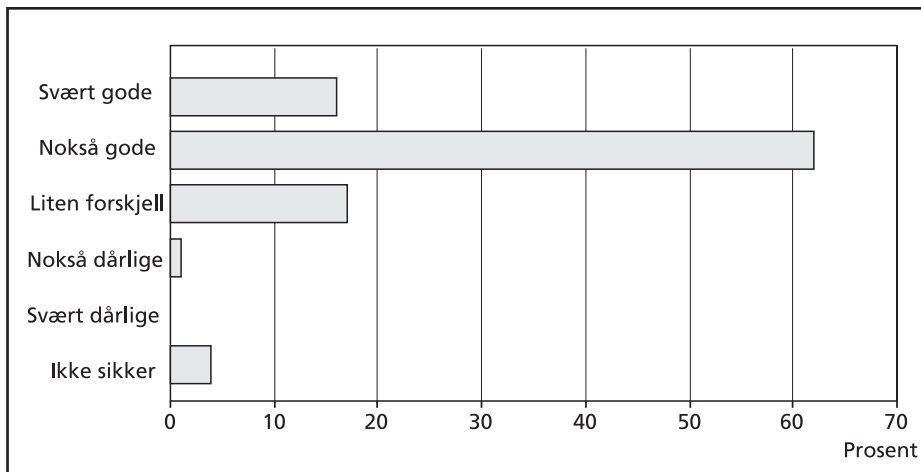
Det store flertallet av rådmenn (78 prosent) mener privatiseringen har hatt *gode effekter* på tjenestetilbudet.

Trettien prosent av rådmennene mener at det privatiserte tjenestetilbudet produseres mer *kostnadseffektivt* enn når det ble produsert av kommunen selv. Tjueåtte prosent mener at det *ikke* er noen forskjell, mens tre prosent mener det produseres mindre kostnadseffektivt. Forventningene om at det private tjenestetilbudet skal være mer effektivt blir derfor ikke alltid innfridd. Til sammen 39 prosent synes spørsmålet er vanskelig å vurdere eller at det er vanskelig å si noe generelt.

På spørsmål om *kvaliteten/standarden* på det privatiserte tjenestetilbudet, svarer 15 prosent av rådmennene at den er bedre nå enn før. 54 prosent mener det ikke er noen forskjell, mens null prosent (én kommune) mener at den er dårligere enn før. Åtte prosent mener det varierer mellom ulike tjenester, mens 23 prosent ikke er sikre på hva de skal svare.

Det er mange som synes at spørsmålene om kostnadseffektivitet og kvalitet er vanskelige å vurdere. Dette kan skyldes at privatiseringen i en del kommuner ligger

Figur 4.3 Erfaringer med privatisering. Andel i prosent av rådmennene som har erfaringer med privatisering. N=315



nokså langt tilbake i tid og at den nåværende rådmannen ikke alltid personlig kan sammenlikne situasjonen før og etter privatiseringen. Det kan også være et tegn på at man i en del kommuner i liten grad systematisk vurderer kvaliteten og kostnads-effektiviteten på det privatiserte tjenestetilbudet.

Mange av de rådmennene som mener at de private driver mer effektivt, mener dette skyldes at de private virksomhetene har en mindre byråkratisk og mer effektiv organisasjon (50 prosent). Om lag en fjerdedel legger også vekt på at de private har tilgang til bedre teknologi (24 prosent) og at de private ikke er bundet av eksisterende avtaler om lønns- og arbeidsvilkår (28 prosent). Mange (34 prosent) trekker også frem ulike andre årsaker. De viktigste blant disse er at konkurransen i seg selv presser frem en mer effektiv produksjon uavhengig av om det er offentlige eller private som står for driften, og at private lettere kan få til en bedre utnyttelse av kapitalkrevende utstyr.

Når rådmennene tegner et så positivt bilde av effektene av privatisering, kan det ikke utelukkes at dette delvis skyldes en tendens til å «forsvare» de endringene som har skjedd, og som i en god del tilfeller er igangsatt nettopp av det sentral-administrative nivået i kommunen.

Såpass mange som tolv prosent av kommunene med privatiseringserfaringer har tross alt gått til det skritt å *reversere* en beslutning om å privatisere en oppgave, det vil si at kommunen i dag utfører en oppgave som tidligere har vært satt ut til private. Dette har skjedd for mange ulike tjenester, men rengjøring er den oppgaven som er klart hyppigst nevnt (fire prosent av alle kommuner).

Surveyundersøkelsen gir likevel et grunnlag for å kunne konkludere med at rådmennenes erfaringer med det privatiserte tjenestetilbudet i all hovedsak er *positive*. Hele 95 prosent av rådmennene i kommuner med privatiseringserfaringer mener at kommunen fortsatt bør la private tjenesteleverandører drive de tjenestetilbudene de driver i dag. Tre prosent mener de bør gjøre det på enkelte områder, men ikke på alle, mens kun én prosent svarer et klart nei på spørsmålet.

Det er generelt små forskjeller mellom ulike grupper av kommuner når det gjelder rådmennenes erfaringer med privatiseringer.

Erfaringer på enkelte tjenesteområder

I undersøkelsene blant *sektorsjefene* er det spurt direkte om deres erfaringer med private tjenesteytere av noen utvalgte tjenester. Dette gjelder renovasjon/søppelhenting og veivedlikehold/snøbrøyting i teknisk sektor, og hjemmebaserte omsorgstjenester og sykehjem, pleiehjem og omsorgsboliger i pleie- og omsorgssektoren. På grunn av at svært få har erfaringer med private omsorgstjenester, inngår ikke disse tjenestene i tabell 4.4.

Tabell 4.4 Tekniske sjefers erfaringer med private tjenesteytere på ulike tjenesteområder. Andel i prosent

	Renovasjon, søppelhenting	Veivedlikehold, snøbrøyting
Svært gode	37	36
Nokså gode	58	61
Nokså dårlige	1	2
Svært dårlige	0	0
Ikke sikker	3	1
Sum	99	100
Antall spurte	219	276

Sektorsjefenes erfaringer er alt overveiende *gode*. Av 219 kommuner med privat renovasjon/søppelhenting, rapporterer 95 prosent om positive erfaringer. Av 276 kommuner med privat veivedlikehold/snøbrøyting, rapporterer 97 prosent om positive erfaringer.

De tekniske sjefene er, i likhet med rådmennene, fornøyde både med standarden og kostnadene på det private tjenestetilbudet. Når det gjelder renovasjon og søppelhenting er 94 prosent svært fornøyd (47 prosent) eller nokså fornøyd (47 prosent) med standarden. Sekstito prosent mener kommunen sparer penger på å bruke private tjenesteleverandører.

For veivedlikehold og snøbrøyting svarer 97 prosent at de er svært fornøyde (38 prosent) eller nokså fornøyde (59 prosent), mens 71 prosent mener at kommunen sparer penger på å bruke private.

I vurderingen av om kommunen sparer penger, inngår det for en del kommuner trolig en vurdering av kostnadene ved investeringer i maskinpark og liknende. Mye av dette tjenestetilbudet har ikke vært «privatisert» i streng forstand, det har alltid blitt utført av private tjenesteytere, og kostnadene for kommunene ved å investere i tilsvarende kapitalutstyr vil ofte være høye for disse typene av tjenester. Likevel; også når man *bare* ser på de kommunene som selv har stått for driften av disse tjenestene tidligere, så er andelen som mener de har spart penger på å bruke private, omtrent den samme som for alle kommuner sett under ett. Det er derfor trolig at også andre forhold enn at kommunen slipper å investere i kostbart utstyr, spiller inn i vurderingen av om kommunen sparer penger på å la private tjenesteytere utføre oppdrag for kommunen.

En indikator på at det likevel har vært en *viss misnøye* med deler av det private tjenestetilbudet, finner vi i de tekniske sjefenes svar på spørsmålene om kommunen har brutt et avtaleforhold med en privat tjenesteyter før tiden. Såpass mange

som 20 prosent av de 282 kommunene med private tjenesteytere i teknisk sektor, har avbrutt et avtaleforhold med en privat tjenesteleverandør *før* tiden.

Hele 83 prosent av kommunene har skiftet privat tjenesteyter ved utløpet av kontraktstiden. Dette er klart mest vanlig for veivedlikehold og snøbrøyting, hvor 63 prosent av kommunene med private tjenesteytere i teknisk sektor i minst ett tilfelle har skiftet tjenesteyter ved utløpet av avtaleperioden. For snøbrøytingens del kan dette skyldes at arbeidet ikke er spesielt kompetansekrevende og heller ikke spesielt kapitalkrevende i forhold til mange andre oppgaver innen teknisk sektor. Kostnadene ved å bytte leverandør er derfor lave. Også innenfor renovasjon/søppelhenting (28 prosent) og andre tjenester (15 prosent) har en del kommuner skiftet privat tjenesteyter. At kommunen har skiftet privat tjenesteyter ved utløpet av kontraktstiden, behøver imidlertid ikke være et uttrykk for misnøye med den private tjenesteyteren. Sekstini prosent av de kommunene som har skiftet tjenesteyter, legger mest vekt på at andre private tjenesteytere kunne levere et bedre eller billigere tilbud. Kun ni prosent av kommunene som har skiftet tjenesteyter, oppgir misnøye med tidligere privat tjenesteyter som viktigste årsak til skiftet av tjenesteyter.

Det er få ledere for pleie- og omsorgstjenestene i kommunene som har private, kommersielle tjenesteytere som står for driften av omsorgstilbud i sin kommune. De få som har erfaringer med private, kommersielle tjenesteytere, svarer gjennomgående at erfaringene er nokså gode, og at de er fornøyde med standarden på tilbudet. De fleste tror imidlertid at kommunen kunne ha utført tjenestene like billig eller billigere selv.

Andre effekter av privatisering

Privatisering kan ha *indirekte* effekter på kommuneorganisasjonen, blant annet ved at de kommunale driftsenhetene ved å bli utsatt for konkurranse gjør en ekstra innsats for å produsere mer effektivt og levere bedre tjenester. Privatisering kan også ha positive indirekte effekter på kommuneledelsen ved at den tvinges til å klargjøre mål og krav for aktiviteten på ulike områder. Rådmennene mener i stor grad at slike effekter er til stede. Sekstifem prosent mener at det stemmer i deres kommune at økt konkurranse har ført til at alle, også kommunen, skjerper seg for å levere bedre tjenester. Nitten prosent mener det passer dårlig. Sekstisyv prosent mener det stemmer at kommuneledelsen som følge av privatisering har blitt flinkere til å sette klare krav om mål for aktiviteten på ulike tjenesteområder. Atten prosent mener det passer dårlig.

4.5 Forholdet mellom kommunen og de private tjenesteyterne

I surveyundersøkelsene er det kartlagt nærmere hvordan forholdet mellom kommunen som oppdragsgiver og private virksomheter som oppdragsutfører er regulert. Gis de private virksomhetene oppdraget etter en forutgående anbudskonkurranse? Hvordan er avtalene mellom kommunene og de private tjenesteyterne utformet? Gir avtalen grunnlag for å vurdere den private tjenesteyterens innsats og eventuelt avvike avtaleforhold dersom tjenesteytingen er for dårlig? Foretar kommunen en systematisk oppfølging og kontroll av den private tjenesteytingen?

Rådmennene i kommuner som har foretatt privatisering av oppgaver i løpet av de *to seneste kommunestyreperiodene*, har blitt spurt om hvor ofte denne privatiseringen har skjedd etter en forutgående anbudskonkurranse (tabell 4.5).

Anbudskonkurranser har vært nokså utbredt ved privatiseringer de seneste årene, men er ikke en selvsagt del av privatiseringsprosessen. Sekstito prosent av kommunene arrangerer alltid eller som oftest anbudskonkurranser. Det er vanligere å arrangere anbudskonkurranser i de store kommunene enn i de små. Dette kan ha sammenheng med at det oftere vil være flere potensielle private tjenesteytere i store kommuner enn i mindre kommuner, som gjerne har et mindre privat næringsliv.

I undersøkelsen blant *tekniske sjefer* ble respondentene spurt om bruk av anbudskonkurranser spesifikt for henholdsvis renovasjon/søppelhenting og veivedlikehold/snøbrøyting. På disse områdene er anbudskonkurranser vesentlig mer utbredt enn hva tilfellet synes å være for kommunale tjenester sett under ett (tabell 4.6).

I hele 63 prosent av de 219 kommunene med private tjenesteytere innenfor renovasjon/søppelhenting arrangeres det *alltid* anbudskonkurranser før oppdrag

Tabell 4.5 Privatisering gjennom anbudskonkurranser. Andel (i prosent) av rådmenn i kommuner som har privatisert tjenester i løpet av de to seneste kommunestyreperiodene

Hvor ofte har privatisering skjedd gjennom anbudskonkurranser?	Andel
Alltid	24
Som oftest	38
Av og til	19
Som oftest ikke	9
Aldri	5
Ikke sikker	5
Sum	100
Antall spurte	130

Tabell 4.6 Bruk av anbudskonkurranter. Andel (i prosent) av tekniske sjefer i kommuner som har private tjenesteytere som gjør oppdrag for kommunen innenfor henholdsvis renovasjon/søppelhenting og veivedlikehold/snøbrøyting

Hvor ofte gjennomføres det anbudskonkurranter?	Renovasjon, søppelhenting	Veivedlikehold, snøbrøyting
Alltid	63	57
Som oftest	8	11
Av og til	9	13
Som oftest ikke	2	4
Aldri	4	12
Ikke sikker	14	3
Sum	100	100
Antall spurte	219	276

settes ut til private. Tilsvarende utføres det alltid anbudskonkurranter i 57 prosent av de 276 kommunene med private tjenesteytere innenfor veivedlikehold og snøbrøyting.

Pleie- og omsorgstjenester er per i dag satt ut til private kommersielle virksomheter i svært få kommuner. Av de syv kommunene i utvalget av pleie- og omsorgsledere som har private kommersielle tjenesteytere på området, er det kun to som har benyttet seg av anbudskonkurranter.

Av de kommunene som ikke alltid bruker anbudskonkurranter før de i dag setter ut tekniske tjenester på oppdrag til private, har hele 31 prosent planer om å bruke det i større grad i den nærmeste fremtid. Noen kommuner har også tilsvarende planer for pleie- og omsorgstjenester. Som nevnt i et tidligere kapittel, vil også EØS-avtalen føre til økt bruk av anbud ved kjøp av tjenester.

Mange kommuner henter inn ekstern kompetanse, for eksempel konsulenthjelp, når tekniske tjenester settes ut på anbud. Tretti prosent av de tekniske sjefene i kommuner som har satt ut tekniske tjenester på anbud, svarer at kommunen *som regel* benytter seg av hjelp utenfra, 38 prosent svarer «ja, i en viss grad» mens 31 prosent svarer nei.

På mange områder vil kommunale enheter, enten etater eller bedrifter, i prinsippet være aktuelle tjenesteytere når tjenester settes ut på anbud. I praksis viser det seg imidlertid at kommunale enheter i liten grad har blitt gitt anledning til å delta i anbudskonkurranter i teknisk sektor. I kun 19 prosent av kommunene som arrangerer anbudskonkurranter, har kommunale enheter blitt gitt anledning til å delta. Det er også svært få kommuner som vil åpne for det fremover. Det er overraskende at kommunale enheter så ofte blir holdt utenfor konkurransen når kommunene konkurranseutsetter tjenester. Det er uklart hva som er årsaken til dette,

men det kan skyldes at kommuneledelsen mener at konkurransen ikke vil skje på like vilkår med mindre den kommunale enheten også er et aksjeselskap.

Hvordan forholdet mellom kommunen og den private tjenesteyteren er regulert, varierer mye. Dette gjelder både avtaletiden, hvilken mulighet kommunen har for å avbryte avtaleforholdet før tiden, i hvilken grad arbeidsmål og arbeidsbeskrivelser er spesifisert og hvilken oppfølging kommunen har med den private tjenesteyteren.

Ettersom så få kommuner har erfaring med private tjenesteytere av pleie- og omsorgstjenester, vil vi hovedsakelig se på forholdet mellom kommunene og private tjenesteytere når det gjelder *tekniske tjenester*. Prosentandelene i fremstillingen nedenfor er, med mindre annet er nevnt, regnet i forhold til det totale antallet kommuner som har private tjenesteytere som utfører oppdrag for kommunen innenfor teknisk sektor.

Mange avtaleforhold har nokså lang *varighet*. Hele 57 prosent av kommunene med private tjenesteytere innenfor teknisk sektor, har avtaler med en varighet på mer enn tre år. I 31 prosent av kommunene er det avtaler med en varighet på tre år, i 26 prosent i to år, i 27 prosent i ett år og i ti prosent i mindre enn ett år. I hele 90 prosent av kommunene mener de intervjuede lederne med ansvar for tekniske tjenester at det er bestemmelser i avtalene med de private som gir kommunen anledning til å avbryte avtaleforholdet før tiden. Det er størst usikkerhet om dette i de aller største kommunene (mer enn 30 000 innbyggere), der 73 prosent svarer bekreftende på spørsmålet. Som nevnt i avsnitt 4.4, har 20 prosent av kommunene med private tjenesteytere innenfor teknisk sektor i praksis også sagt opp et avtaleforhold før tiden.

I 82 prosent av kommunene er det i avtalene satt *arbeidsbeskrivelser og/eller arbeidsmål* for den jobben de private tjenesteyterne skal gjøre. I ytterligere ti prosent er dette gjort i noen avtaler, men ikke i alle. Disse arbeidsmålene kan imidlertid ikke alltid brukes direkte som *resultatindikatorer* og pekepinner på hvor god jobb den private tjenesteyteren har gjort. Av de kommunene som har satt opp arbeidsmål i avtalen, er det 40 prosent som uten forbehold svarer «ja» på spørsmål om disse kan brukes som resultatindikatorer. Trettitre prosent svarer at de til en viss grad kan brukes slik, mens 24 prosent svarer nei. «Ja»-andelen er høyere i store kommuner enn i små, noe som kan ha en sammenheng med større administrativ kompetanse på området.

Man kan tenke seg flere mulige svakheter ved kommunens avtaler med private tjenesteytere. En av disse er at avtalene ikke gir et godt nok grunnlag for å vurdere om de private tjenesteyterne har gjort en god eller dårlig jobb i forhold til forutsetningen. Som nevnt over, er det ikke satt opp arbeidsbeskrivelser og arbeidsmål i absolutt alle avtaler, og der hvor dette er gjort, kan målene langt fra alltid brukes som resultatindikatorer i etterkant. På direkte spørsmål om det har vært et problem

at én eller flere avtaler er utformet på en måte som gjør det vanskelig å *vurdere om den private tjenesteyteren har oppfylt kravene i avtalen*, svarer 29 prosent av de tekniske sjefene i kommuner med erfaring med private tjenesteytere, bekreftende. Førtien prosent mener dessuten at det har vært et problem at avtalene ikke spesifiserer godt nok hva den private tjenesteyteren skal gjøre. Fokuset i dette spørsmålet er mer rettet mot klargjøring (og kanskje bevisstgjøring) av oppgaver i forkant og mindre rettet mot evaluering i etterkant, men er ellers beslektet med det foregående.

Et særskilt aspekt ved problemene med uklare krav er «kvalitets»-dimensjonen. Gir avtalen muligheter til å stille tilstrekkelig klare *krav til kvaliteten* på tjenestene? Trettiåtte prosent av de tekniske sjefene mener at det har vært et problem at avtalen ikke har gitt gode nok muligheter for dette. Prosentueringsgrunnlaget for tilsvarende spørsmål blant ledere for pleie- og omsorgstjenester er for tynt til at det er mulig å trekke klare konklusjoner på grunnlag av dette, men det er likevel i tråd med forventningene at en høyere andel av (tre av fire) lederne for pleie- og omsorgstjenester nevner dette som et problem.

På spørsmål om det stilles *mer presise eller mindre presise krav* til private tjenesteytere enn til tilsvarende kommunale tjenesteytere, svarer 66 prosent at det ikke er noen forskjell mellom private og kommunale, 23 prosent mener det stilles *mer* presise krav til private, mens fem prosent mener det stilles *mindre* presise krav til private. Seks prosent synes det er vanskelig å sammenlikne. I utgangspunktet skulle man forvente at dersom det var en forskjell, så ville den trekke i retning av større grad av detaljering av krav og formell spesifisering av oppgaver overfor private enn overfor kommunale enheter, fordi kommunen i mindre grad kan gripe løpende inn for å styre de privates utføring av oppgavene. Dataene trekker også i den retning, men utslaget er nokså lite.

Når det gjelder oppfølgingen av det private tjenestetilbudet, svarer 36 prosent av de tekniske sjefene at kommunen *systematisk sammenlikner ytelsesnivået* for de tjenestene som de private tjenesteyterne utfører, med tilsvarende kommunalt utførte tjenester. Førtitre prosent svarer at de ikke gjør dette, mens 22 prosent svarer at det ikke finnes tilsvarende kommunalt utførte tjenester. Det må understrekes at vurderingen av hva som utgjør en *systematisk* sammenlikning kan variere noe fra kommune til kommune, men begrepet *systematisk* stiller imidlertid et visst krav til at vurderingen må være satt i system (regelmessighet, struktur o.s.v.) og bestå i mer enn tilfeldig, ad-hoc «synsing». Ikke uventet er andelen som svarer at de systematisk sammenlikner ytelsesnivået, stigende med kommunestørrelsen. Større kommuner har bredere kompetanse i administrasjonen og er kanskje også mer bevisste på resultatrapportering.

Rådmennene i kommuner hvor det har foregått privatiseringer, ble stilt et generelt spørsmål om privatisering alt i alt har bedret deres muligheter for å styre aktivitetene på de aktuelle områdene eller om den tvert om har forverret disse

mulighetene. Man kan i utgangspunktet tenke seg effekter som trekker i ulike retninger. For det første reduserer privatisering mulighetene for løpende instruering og oppfølging av aktiviteten utover det som fremgår av avtalen. For det andre kan kommunene bli for avhengige av private tjenesteytere ved at de selv mister fagkompetanse og kapasitet på ulike områder. For det tredje kan imidlertid selve privatiseringsprosessen gi en økende bevisstgjøring av hva kommunen egentlig ønsker å oppnå med tjenesteproduksjonen og hvilke krav kommunen bør sette til den.

De fleste rådmennene (64 prosent) mener at det er liten forskjell på styringsmulighetene før og etter privatiseringene, 15 prosent mener mulighetene er bedre, mens syv prosent mener de er dårligere. Fjorten prosent er ikke sikre. De fleste er uenige i at privatisering har ført til at kommunen har blitt for avhengige av private leverandører (83 prosent) og at kommunen har mistet verdifull fagkompetanse på viktige områder (82 prosent). Alt i alt kan man konkludere med at rådmennene stort sett opplever at privatiseringer *ikke* endrer deres styringsmuligheter i vesentlig grad. Dette kan ses på som noe overraskende tatt i betraktning av at sektorsjefene opplever visse problemer knyttet til utformingen og oppfølgingen av avtaler med private tjenesteutførere. Det er likevel ikke nødvendigvis en inkonsistens mellom rådmennenes og sektorsjefenes oppfatning, fordi det er mulig at rådmennene er enige i at det finnes slike problemer i forholdet til de private tjenesteutførerne, men mener at det var like store (men kanskje andre) styringsproblemer i forholdet til de kommunale tjenesteutførerne.

4.6 Planer om privatisering og konkurranseutsetting

I teknisk sektor er private tjenesteytere en omfattende og innarbeidet del av driften av den samlede kommunale tjenesteproduksjonen. På noen områder som for eksempel veivedlikehold og snøbrøyting er den private andelen av tjenesteytingen allerede svært høy. I pleie- og omsorgssektoren er det private, kommersielle innslaget foreløpig svært lite, men likevel ikke alltid av ny dato.

Ut fra de positive erfaringene som både rådmenn og sektorsjefer har med privat tjenesteyting på oppdrag for kommunene, ville det ikke være overraskende om det foreligger planer om ytterligere privatisering og konkurranseutsetting av kommunal virksomhet.

Rådmannsundersøkelsen

Data fra rådmannsundersøkelsen viser at svært mange rådmenn regner det som sannsynlig at deres kommune i løpet av den kommende tiårsperioden vil privatisere kommunale tjenester som i dag ikke er privatisert (tabell 4.7).

Hele 75 prosent av rådmennene regner det som sannsynlig at deres kommune vil privatisere nye kommunale tjenester i løpet av de kommende ti årene. Kun 20 prosent regner det som lite sannsynlig. Ut fra svarene er det rimelig å forvente at det fremtidige omfanget av privatiseringer i den kommunale tjenesteytingen vil bli klart større enn det man har sett i de seneste to kommunestyreperiodene.

Tabell 4.7 Sannsynlighet for at kommunen i løpet av den kommende tiårsperioden vil privatisere kommunale tjenester som i dag ikke er privatisert. Andel i prosent av alle rådmenn i utvalget

Sannsynlighet for privatisering av nye tjenester i løpet av de kommende ti årene	Andel
Svært sannsynlig	35
Nokså sannsynlig	40
Lite sannsynlig	20
Ikke sikker	4
Sum	
Antall spurte	364

Hvilke tjenester er mest aktuelle for privatisering?

Rådmennene som regner det som sannsynlig at nye tjenester vil bli privatisert, er også spurt om hvilke typer tjenester de regner som mest aktuelle for å bli privatisert de kommende ti årene.

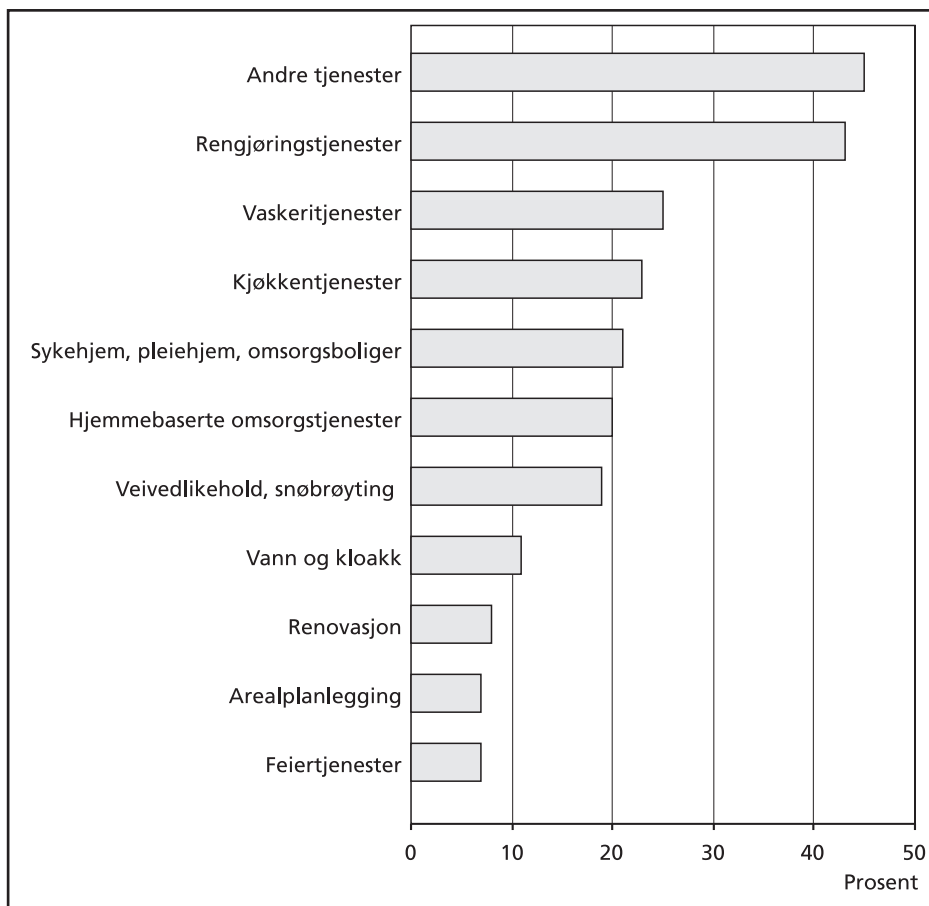
Figur 4.4 (på neste side) viser at potensialet for ytterligere privatisering av enkelte av de *tekniske tjenestene* som oftest drives av private i dag, begynner å bli uttømt. Dette synes å være tilfellet blant annet for renovasjonstjenester. I mange kommuner står private i dag for driften av nesten all renovasjon i kommunen.

Derimot er *støttetjenester* som rengjøring, vaskeri og kjøkken i mange kommuner aktuelle kandidater for privatisering. Rengjøringstjenester er den klart hyppigst nevnte tjenesten av alle. Rengjøring nevnes av hele 32 prosent av alle de 364 kommunene i utvalget.

I om lag én av fem kommuner regner rådmannen det også som sannsynlig at *pleie- og omsorgstjenester* vil kunne bli privatisert i løpet av den kommende tiårsperioden.

Tallene for enkelte tjenester ligger noe for lavt, da en del respondenter bruker kategorien «andre tjenester» til å svare «alle tjenester», «de fleste tekniske tjenester»

Figur 4.4 Hvilke tjenester er mest aktuelle å privatisere i de kommende ti årene? Andel i prosent
N=275 rådmenn



og så videre. Foruten teknisk sektor generelt, er de tjenestene som er hyppigst nevnt i kategorien «andre tjenester», vedlikehold (ni prosent), bygningsdrift (fire prosent), omsorgstjenester generelt (fire prosent) og data/IT og regnskap (to–tre prosent). Ser vi på ulike grupper av kommuner, kan det synes som om den fremtidige privatiseringen vil kunne bli mer politisk omstridt, jamfør tabell 4.8 (på neste side).

Det er en klar forskjell mellom kommuner med et flertall i kommunestyret bestående av Ap og SV og/eller RV, og kommuner med andre politiske flertall. I kommuner med et Ap-, SV-, RV-flertall er det 62 prosent av rådmennene som regner ytterligere privatisering som sannsynlig, mens tilsvarende tall er i størrelsesorden 74–86 for andre flertallskonstellasjoner, og 100 prosent for kommuner med H, Frp-flertall.

Rådmenn i større kommuner regner også privatisering som betydelig mer sannsynlig enn rådmenn i mindre kommuner. I kommuner med flere enn 10 000 innbyggere regner så mange som 93 prosent av rådmennene det som sannsynlig at nye tjenester vil bli privatisert de nærmeste ti årene. I kommuner med færre enn 5000 innbyggere er tilsvarende tall 65 prosent (tabell 4.9).

Forskjellen mellom kommuner av forskjellig størrelse skyldes ikke bare at store kommuner i noe større grad har et borgerlig politisk flertall i kommunestyret. Også når man sammenlikner kommuner med noenlunde samme politiske sammensetning av kommunestyret, regner rådmenn i store kommuner det som mer sannsynlig at nye tjenester vil bli privatisert i fremtiden enn rådmenn i små kommuner.

Det er ikke store og klare forskjeller i vurdering av sannsynligheten for å privatisere nye kommunale tjenester mellom kommuner med romslig økonomi og kommuner med stram økonomi når man sammenlikner kommuner av samme størrelse og med om lag samme sammensetning av kommunestyret.

Det synes derfor som om den politiske sammensetning av kommunestyret og kommunestørrelsen er de faktorene som først og fremst kan forklare forskjellene i sannsynligheten for å privatisere nye kommunale tjenester.

Tabell 4.8 Rådmennenes vurdering av sannsynligheten for at kommunen i løpet av de kommende ti årene vil privatisere tjenester som i dag ikke er privatisert, fordelt etter *politisk flertall i kommunestyret* i perioden 1995–99. Andel i prosent av hver gruppe kommuner

	Ap+SV+RV	Ap+SV+RV+Sp	H+Kr.F+V+Frp	H+Frp	Andre flertall
Svært sannsynlig	21	33	50	88	39
Nokså sannsynlig	41	44	36	13	35
Lite sannsynlig	32	17	14	0	24
Ikke sikker	6	6	0	0	2
Sum	100	100	100	101	100
Antall spurte	71	180	56	8	49

Tabell 4.9 Rådmennenes vurdering av sannsynligheten for at kommunen i løpet av de kommende ti årene vil privatisere tjenester som i dag ikke er privatisert, fordelt etter *kommunestørrelse*. Andel i prosent av hver gruppe kommuner

	Færre enn 5000 innb.	5000-10 000 innb.	10 000-30 000 innb.	Over 30 000 innb.
Svært sannsynlig	23	40	61	68
Nokså sannsynlig	42	47	29	32
Lite sannsynlig	29	10	8	0
Ikke sikker	6	3	2	0
Sum	100	100	100	100
Antall spurte	213	79	59	22

Undersøkelsene blant sektorsjefer

På sine områder ble lederne for henholdsvis tekniske tjenester og pleie- og omsorgstjenester stilt spørsmål om de tror det er svært sannsynlig, nokså sannsynlig eller lite sannsynlig at deres kommune i løpet av de kommende ti årene vil *konkurranseutsette* enkelte tekniske tjenester eller pleie- og omsorgstjenester som i dag ikke er konkurranseutsatt. Ordlyden i spørsmålstillingen til sektorsjefene er med andre ord noe annerledes enn ordlyden i det liknende spørsmål til rådmennene hvor spørsmålet gikk på *privatisering* (tabell 4.10).

Undersøkelsen blant sektorsjefene understøtter bildet fra rådmannsundersøkelsen. Det kan forventes en *langt større bruk av private tjenesteytere* innenfor disse to kommunale ansvarsområdene i de kommende ti årene enn det man ser i dag. Sannsynligheten for konkurranseutsetting de kommende ti årene vurderes som vesentlig større for tekniske tjenester enn for pleie- og omsorgstjenester. Likevel er det interessant at hele 28 prosent vurderer det som sannsynlig å konkurranseutsette pleie- og omsorgstjenester ettersom disse til nå bare i svært begrenset grad har vært konkurranseutsatt og privatisert.

På spørsmål om *hvilke* tekniske tjenester som vil kunne bli konkurranseutsatt, nevnes en lang rekke. Potensialet for konkurranseutsetting av renovasjon/søppelhenting og veivedlikehold/snøbrøyting synes som nevnt delvis å ha blitt uttømt. Åtte prosent av de tekniske sjefene som regner det som sannsynlig med ytterligere konkurranseutsetting, nevner renovasjon/søppelhenting som den mest aktuelle tjenesten å konkurranseutsette. Femten prosent nevner veivedlikehold/snøbrøyting som mest aktuelt. Det er også en del som nevner andre tjenester som feiing, renhold og vann og kloakk som de mest aktuelle for konkurranseutsetting.

På spørsmål om hvilke *pleie- og omsorgstjenester* som vil kunne bli konkurranseutsatt, nevner 38 prosent av de pleie- og omsorgssjefene som regner konkurranseutsetting som sannsynlig, hjemmebaserte omsorgstjenester som den mest aktuelle tjenesten. Også drift av sykehjem, pleiehjem eller omsorgsboliger nevnes

Tabell 4.10 Sektorsjefers vurdering av sannsynligheten for at kommunen i løpet av de kommende ti årene vil konkurranseutsette tjenester som i dag ikke er konkurranseutsatt. Andel (i prosent) av alle ledere for hver sektor

	Tekniske tjenester	Pleie- og omsorgstjenester
Svært sannsynlig	24	7
Nokså sannsynlig	37	21
Lite sannsynlig	32	64
Ikke sikker	6	8
Sum	99	100
Antall spurte	300	300

som viktigst av mange (21 prosent). En del nevner støttedfunksjoner som vaskeri, renhold og kjøkken.

Ser man på *ulike grupper av kommuner*, gir undersøkelsene blant sektorsjefene i stor grad *det samme bildet* som rådmannsundersøkelsen. Det er en klar sammenheng mellom kommunestørrelsen og den politiske sammensetningen av kommunestyret på den ene siden og vurderingen av sannsynligheten for konkurranseutsetting av nye tjenester på den andre. Kommunens økonomiske situasjon synes derimot å ha mindre betydning.

Sektorsjefer i store kommuner regner det i klart større grad som sannsynlig at kommunen vil konkurranseutsette nye tjenester i de kommende ti årene enn sektorsjefer i mindre kommuner. Dette gjelder både tekniske tjenester og pleie- og omsorgstjenester. Forskjellene mellom store og små kommuner kan være betydelige. Som en illustrasjon kan det nevnes at 76 prosent av pleie- og omsorgssjefene i kommuner med færre enn 5000 innbyggere regner konkurranseutsetting av (nye) pleie- og omsorgstjenester som lite sannsynlig, mens kun 14 prosent av pleie- og omsorgssjefene i de største kommunene (med over 30 000 innbyggere) svarer det samme.

Det er flere forhold som kan tenkes å ligge bak dette. Dels vil større kommuner ha et (absolutt sett) større sentraladministrativt miljø som både vil kunne ha andre holdninger til ulike driftsformer og ha større kompetanse til å gjennomføre konkurranseutsettinger. Dels vil det ofte være flere aktuelle private tjenesteytere til å konkurrere om oppdrag i store kommuner enn i små kommuner. For pleie- og omsorgstjenester er trolig forskjeller i tilgjengeligheten av alternative private tjenesteytere viktige for å forstå forskjellen mellom store og små kommuner.

Det er som nevnt også klar forskjell på kommuner med ulik politisk sammensetning av kommunestyret i innværende periode. Andelen som regner det som sannsynlig med ytterligere konkurranseutsetting av kommunale tjenester er lavere i kommuner hvor sosialistiske/sosialdemokratiske partier (eventuelt sammen med Sp), har flertall, enn i kommuner med et flertall i kommunestyret av H, Kr.F, Frp, V eller H og Frp alene. På bakgrunn av partienes ulike holdninger til privatisering, er dette ikke spesielt overraskende, spesielt når det gjelder mer «kontroversielle» tjenester som for eksempel pleie- og omsorgstjenester.

Alternativer til privatisering, blant annet kommunale aksjeselskap

I rådmannsundersøkelsen ble respondentene spurt om kommunen har foretatt organisatoriske og styringsmessige endringer som har gjort det mindre sannsynlig at kommunen vil privatisere nye tjenester, med andre ord om kommunen har truffet tiltak som fremstår som alternativer til privatisering. Sytten prosent av

rådmennene mener at kommunen har gjort endringer som reduserer sannsynligheten for ytterligere privatisering i fremtiden. De viktigste av disse endringene er omstillings- og effektiviseringstiltak på sektornivå som nevnes av elleve prosent av kommunene, og endringer av den overgripende kommunale organisasjons- og styringsstrukturen som nevnes av åtte prosent av kommunene.

En større grad av fristilling av kommunale enheter fra den kommunale ledelsen har vært trukket frem som et mulig alternativt virkemiddel til privatisering for å oppnå effektivisering av driften. Et eksempel på et slikt tiltak er å opprette kommunale aksjeselskap. På den annen side finnes det eksempler på at opprettelsen av slike selskap kan være første skritt i retning av en privatisering av driften av tjenesten.

Fire prosent av rådmennene mener at opprettelse av kommunalt eide selskaper i kommunen har redusert sannsynligheten for ytterligere privatisering. Fem prosent nevner interkommunalt samarbeid, inklusive interkommunale selskaper i samme forbindelse.

I undersøkelsen blant ledere i teknisk sektor ble det stilt et rent faktaspørsmål om kommunen har opprettet kommunale aksjeselskaper for tekniske tjenester i de to seneste kommunestyreperiodene. I 15 prosent av kommunene hadde dette skjedd. Renovasjon/søppelhentingstjenester var oftest blitt organisert i et aksjeselskap (syv prosent). På spørsmål om planer for fremtiden, svarer elleve prosent av lederne i teknisk sektor at kommunen har planer om å opprette nye kommunale aksjeselskap i de nærmeste årene.

4.7 Holdninger til privatisering og konkurranseutsetting

De kommunelederne som er intervjuet, er interessante ikke bare i kraft å være gode informanter om status og planer for privatisering og konkurranseutsetting i kommunene. De er også selv viktige saksforberedere og aktører i slike spørsmål. Hvilke holdninger de personlig har til privatisering og private innslag i den kommunale tjenesteytingen, har derfor en selvstendig interesse.

Rådmenn og sektorsjefer er spurt om *deres personlige oppfatning* om kommunen i løpet av den kommende tiårsperioden *bør* privatisere eller konkurranseutsette kommunale tjenester som i dag *ikke* er privatisert.

Blant rådmennene er det en klart positiv holdning til privatisering av kommunale tjenester. Syttini prosent av rådmennene mener at kommunen i løpet av den kommende tiårsperioden *bør privatisere* tjenester som i dag ikke er privatisert, 14 prosent svarer «nei», mens åtte prosent ikke er sikre. Blant sektorsjefene er lederne

for tekniske tjenester mer positive til konkurranseutsetting enn lederne for pleie- og omsorgstjenestene. Femtito prosent av lederne for tekniske tjenester mener at kommunen bør *konkurranseutsette* tekniske tjenester som i dag ikke er konkurranseutsatt, 39 prosent svarer «nei», mens ni prosent ikke er sikre. Blant lederne for pleie- og omsorgstjenester mener 35 prosent at kommunen bør konkurranseutsette pleie- og omsorgstjenester som i dag ikke er konkurranseutsatt, 49 prosent svarer «nei», mens 16 prosent ikke er sikre.

Selv om det er en klart mer positiv holdning til konkurranseutsetting og privatisering blant rådmennene enn blant sektorsjefene, er likevel et flertall av de tekniske sjefene og et stort mindretall blant pleie- og omsorgssjefene positivt innstilt til mer konkurranseutsetting innenfor sine sektorområder. At rådmennene er mer positive enn sektorsjefene, kan delvis bero på at de svarer på vegne av *alle* tjenestene i kommunen, inklusive støttetjenester som rengjøring, kjøkken og liknende som er blant de mest aktuelle tjenestene å privatisere.

Det kan være interessant å sammenlikne rådmennenes og sektorsjefenes personlige holdning til om kommunen bør foreta ytterligere privatisering eller konkurranseutsetting, med deres vurdering av hva kommunen faktisk vil gjøre. Det viser seg at rådmennene og pleie- og omsorgssjefene mener at kommunen i noe større grad bør privatisere (rådmenn) eller konkurranseutsette (pleie- og omsorgssjefer) tjenester enn hva de tror kommunen faktisk vil gjøre. For tekniske sjefer er det omvendt. Disse mener at kommunen i noe mindre grad bør konkurranseutsette nye tekniske tjenester i fremtiden enn hva de tror kommunen faktisk vil gjøre. Det er uklart hva årsaken til dette kan være, men det kan være at de tekniske sjefene mener at gevinstpotensialet ved konkurranseutsetting i stor grad allerede er hentet ut, ettersom private tjenesteytere allerede i dag utfører tjenester for kommunene innenfor teknisk sektor i et nokså stort omfang.

Rådmennene ble bedt om å ta stilling til en del ulike påstander om privatisering. Svarene på disse fremgår av tabell 4.11 (på neste side). Når man ser på svarfordelingene, må man ha i mente at folk generelt lettere sier seg enig enn uenig i påstander de ikke har klare oppfatninger om i utgangspunktet. Ved å snu «retningen» på påstandene, vil man derfor trolig ikke bare fått en «speilvending» av svarfordelingen. Vi har riktignok tatt med både positive og negative påstander, men de dekker i hovedsak ikke de samme dimensjonene.

Når nær åtte av ti rådmenn mener at kommunen bør privatisere nye tjenester i løpet av de kommende ti årene, må dette trolig ses i sammenheng med at svært mange av rådmennene mener at det er innsparings- og effektiviseringsgevinster å høste for kommunen ved å privatisere. Sekstini prosent av rådmennene er enige i påstanden om at kommunesektoren kan spare mye på å privatisere tjenester i større grad enn i dag. Hele 78 prosent er enige i at privatiseringer legger et effektiviseringspress på de gjenværende kommunale driftsenhetene. Effektiviserings-

Tabell 4.11 Rådmenns holdning til ulike påstander. Andel (i prosent) av alle rådmenn. N=364

	Helt enig	Nokså enig	Nokså uenig	Helt uenig	Ikke sikker
Privatisering er først og fremst hensiktsmessig for tekniske tjenester, men i liten grad for andre typer tjenester	13	38	24	24	0
Kommunesektoren kan spare mye på å privatisere tjenester i større grad enn i dag	20	49	17	10	5
Det kan innebære en svekkelse av velferdssamfunnet dersom kommunene primært bestiller velferdstjenester fra private	16	32	21	29	2
Kvaliteten på tjenestene vil ofte bli bedre ved at de privatiseres	7	20	34	33	6
Arbeidstakernes lønns- og arbeidsvilkår svekkes ved konkurranseutsetting og privatisering av kommunal virksomhet	13	25	27	29	6
Privatisering fører til at øvrige kommunale enheter og virksomheter produserer sine tjenester mer effektivt enn før	32	46	10	7	4
Dersom man trekker inn alle samfunnsøkonomiske kostnader, vil det ofte ikke være lønnsomt å privatisere	20	35	19	16	11

gevinstene ved privatisering oppfattes med andre ord vel så mye å ligge i incentiv-virkningene for de øvrige kommunale enhetene som i den isolerte kostnadsbesparelsen ved den enkelte privatisering.

Rådmennene er noe delt i synet på effektene av privatisering på arbeidstakernes lønns- og arbeidsvilkår. Et flertall på 56 prosent er imidlertid *uenige* at disse vilkårene svekkes gjennom privatisering.

Til tross for at de fleste rådmennene har en nokså positiv holdning til privatisering, ser mange også negative aspekter. Utvalget er omtrent delt i to i synet på om det kan innebære en svekkelse av velferdssamfunnet dersom kommunene primært bestiller velferdstjenester fra private. Førtiåtte prosent er enige i at en modell hvor kommunen primært bestiller velferdstjenester fra private vil kunne innebære en svekkelse av velferdssamfunnet, mens 50 prosent er uenige. Hele 67 prosent er *uenige* i at tjenestekvaliteten ofte vil bli bedre ved at tjenestene privatiseres. Et flertall (55 prosent) setter også spørsmålsteget ved lønnsomheten ved å privatisere hvis man trekker inn alle samfunnsøkonomiske kostnader ved dette.

Alt i alt er rådmennene nokså positive til privatisering, spesielt når det gjelder tekniske tjenester. Den positive holdningen synes ikke primært å være ideologisk betont. Privatiseringsløsninger synes først og fremst å bli oppfattet som virkemidler for å effektivisere driften av tjenesteproduksjonen og dermed spare ressurser for kommunen. De fleste tror ikke at tjenestekvaliteten blir bedre av privatisering, og mange mener en omfattende privatisering av velferdstjenester vil kunne svekke velferdssamfunnet.

4.8 Oppsummering

Private tjenesteytere utfører oppdrag for kommunen i nesten alle norske kommuner. Det er stor forskjell på ulike tjenestetyper. Private tjenesteytere er svært utbredt innenfor tekniske tjenester, spesielt renovasjon/søppelhenting og snøbrøyting/veivedlikehold, men også en støttetjeneste som vaskeritjenester utføres ofte av private. Derimot er det sjeldent at det finnes private som utfører pleie- og omsorgstjenester.

En ikke ubetydelig del av de tjenestene som private utfører for kommunene, er *privatisert* i streng forstand, det vil si at tjenestene før har vært drevet av kommunale enheter. En stor del av det privat drevne tjenestetilbudet har likevel «alltid» vært privat, eller det har vokst frem i senere år for å dekke en økt etterspørsel av kommunale tjenester. En stor del av det private innslaget har vært der i lang tid og synes å ha blitt en etablert og lite kontroversiell del av den kommunale tjenesteytingen.

Samtidig har privatisering og konkurranseutsetting i høy grad stått på dagsordenen i kommunene på 90-tallet. I 36 prosent av kommunene har det skjedd privatiseringer i løpet av de to siste kommunestyreperiodene. I ytterligere 36 prosent av kommunene har spørsmålet vært vurdert på politisk nivå i samme periode uten at dette så langt har ført til privatisering.

En del av disse er imidlertid fremdeles i en utredningsfase, og en stor andel av både rådmenn (75 prosent) og tekniske sjef (61 prosent) regner det som sannsynlig at det vil skje ytterligere privatiseringer eller konkurranseutsettinger i deres kommune og sektorer i løpet av de kommende ti årene. Blant lederne for pleie- og omsorgstjenester er det færre (28 prosent) som regner det som sannsynlig at slike tjenester vil bli konkurranseutsatt i de nærmeste ti årene. Likevel er dette mange i forhold til hvor lite utbredt det i dag er med privat, kommersiell drift av det kommunale pleie- og omsorgstilbudet.

Det er en klar forskjell mellom kommuner av ulik størrelse. Private innslag i den kommunale tjenesteytingen er noe vanligere i større kommuner enn i små kommuner. Ledere i større kommuner regner det også som betydelig mer sannsynlig at flere tjenester vil bli privatisert eller konkurranseutsatt i fremtiden enn ledere i mindre kommuner.

Forskjellene mellom kommuner av ulik størrelse kan skyldes at større kommuner vil ha et (absolutt sett) større sentraladministrativt miljø som både vil kunne ha andre holdninger til private tjenesteytere innenfor kommunale ansvarsområder, og ha større kompetanse til å gjennomføre privatiseringer og konkurranseutsettinger. Rådmenn i kommuner med flere enn 5000 innbyggere er da også noe mer positive til privatisering enn rådmenn i mindre kommuner. En annen forklaring er trolig at det også ofte vil være flere aktuelle private tjenesteytere til å konkurrere om oppdrag i store kommuner enn i små kommuner. Dette gjelder trolig i særlig grad pleie- og omsorgstjenester. Å erstatte kommunal drift med et privat monopol vil gjerne bli ansett som lite ønskelig.

Selv om forskjellen mellom kommuner av ulik størrelse er svært viktig, spesielt når det gjelder tekniske tjenester, har forskjeller i den politiske sammensetningen av kommunestyret også en selvstendig betydning. Kommuner med et sosialistisk/sosialdemokratisk flertall i kommunestyret har en noe mindre tilbøyelighet til å ha privatisert kommunale tjenester. Kommuner med et flertall av Ap og/eller SV og/eller RV (og til dels også Sp) har også i klart mindre grad enn andre kommuner planer om ytterligere privatisering eller konkurranseutsetting i fremtiden.

Forskjeller i kommunenes økonomiske situasjon synes derimot å ha mindre betydning enn kommunestørrelse og politiske forhold, alle kommuner og alle tjenester sett under ett. Man skulle tro at dårlig økonomi ville legge et press på kommunen for å finne på effektiviseringstiltak, hvorav privatisering og konkurranseutsetting fremstår som en aktuell mulighet. Likevel viser det seg at forskjeller i kommunal økonomi alt i alt har nokså liten betydning for sannsynligheten for privatisering når man sammenlikner kommuner med omtrent samme størrelse og politiske sammensetning av kommunestyret. For noen enkelttjenester, for eksempel renovasjon, er det imidlertid en noe klarere sammenheng mellom en dårlig kommuneøkonomi og en økt tendens til privatisering.

Det varierer hvor initiativet til privatisering kommer fra. Det er likevel et mønster i at politikere er viktige initiativtakere i større kommuner, mens kommuneadministrasjonen er viktigste drivkraft i mindre kommuner. Kommunens økonomiske situasjon er ifølge rådmennene ofte en viktig bakgrunnsfaktor for å forstå hvorfor privatiseringsdiskusjonen oppstår. Effektivisering og innsparing synes å være den viktigste begrunnelsen for å privatisere kommunale tjenester.

At rådmennene trekker frem økonomiske forhold som en viktig bakgrunnsfaktor, står i en viss kontrast til at kommuner med dårlig økonomi som nevnt over,

ikke i vesentlig større grad har privatisert kommunale tjenester sett under ett, enn kommuner med god økonomi. Det kan være at det er hvordan den økonomiske situasjon *oppfattes*, ikke hvordan den objektivt sett *er*, som er av betydning for hvorvidt privatisering og konkurranseutsetting blir et aktuelt tema. Det kan selvsagt heller ikke utelukkes at vårt mål på kommunenes økonomiske situasjon ikke fanger opp absolutt alle relevante økonomiske forhold. Endelig må det nevnes at den økonomiske situasjonen synes å ha større betydning for visse enkelttjenester enn for alle tjenester sett under ett, og at rådmennene kan ha hatt slike tjenester i tankene når de har svart.

Erfaringene med utsetting av oppgaver til privat drift er gjennomgående positive i de fleste kommuner. Svært få kommuner rapporterer om negative erfaringer, selv om mer enn én av ti kommuner har eksempler på at de har «rekomunalisert» en tjeneste etter at den en periode har vært satt ut til private. Det er små forskjeller i ulike typer kommuners erfaringer.

Et klart flertall av rådmennene mener at de kommuneansatte har hatt en positiv holdning til de utsettinger av oppgaver til private tjenesteytere som har skjedd. Delvis har dette sammenheng med at få kommuner har opplevd overtallighetsproblemer, men også blant dem som har det, er det et flertall av rådmennene som mener at de ansatte har vært positivt innstilt til endringene.

De fleste kommunene bruker anbudskonkurranser når de setter ut en oppgave til private, spesielt i teknisk sektor, men det er ikke en selvsagt del av enhver utsetting av oppgaver. Kommunale enheter får i liten grad anledning til å delta i disse selv når det finnes kommunale enheter som jobber med tilsvarende tjenester.

Avtaleforholdet mellom kommunen som tjeneste-«bestiller» og de private tjenesteyterne som utfører tjenester for kommunen, er i ulik grad regulert. Mange kommuner henter inn ekstern kompetanse og synes å legge arbeid i å gjennomføre konkurranseutsettingen på en skikkelig måte. Likevel er det mange kommuner som, ifølge sektorsjefene, opplever at det har vært et problem at arbeidsmålene og arbeidsbeskrivelsene i avtalen har vært uklare, noe som også har gjort det vanskelig å vurdere den private tjenesteyterens innsats i etterkant. Selv om det som regel er mulig å sammenlikne den private tjenesteyteren med tilsvarende kommunal virksomhet, er det mange kommuner som ikke systematisk foretar slike sammenlikninger. Dette kan tyde på at resultatoppfølgingen ikke er like nitid i alle kommuner.

Holdningen til ytterligere privatisering er gjennomgående positiv blant rådmennene (79 prosent). Også blant tekniske sjefer er det en positiv holdning til ytterligere konkurranseutsetting av tekniske tjenester (52 prosent), mens pleie- og omsorgslederne er mer skeptiske til konkurranseutsetting av sine tjenester (35 prosent positive). Den viktigste gevinsten kommunelederne ser ved privatisering og konkurranseutsetting, er innsparing og effektivisering. Det er færre som tror at kvaliteten på tjenestene blir bedre, og det er mange som ser farer for velferdssamfunnet

ved en omfattende privatisering av alle typer kommunale tjenester, selv om kommunen beholder det overordnede ansvaret for tjenestene.

Alt i alt viser undersøkelsen at private innslag er utbredt og etablert innenfor teknisk sektor, men foreløpig sjeldent i pleie- og omsorgssektoren. Erfaringene med de private innslagene er alt overveiende gode. Undersøkelsen gir grunn til å tro at det vil skje privatiseringer og konkurranseutsettinger i et minst like stort omfang i årene som kommer, og da også på områder som i dag sjelden er privatisert, som for eksempel pleie- og omsorgstjenester. Potensialet for ytterligere privatisering på enkelte av de tekniske tjenestene som i dag oftest utføres av private, synes derimot å være delvis uttømt. Det er også grunn til å tro at en eventuell neste «privatiseringsbølge» vil være mer politisk kontroversiell enn den vi har bak oss. Forskjellene mellom kommuner med forskjellig politisk flertall er i hvert fall klart større når rådmennene og sektorsjefene vurderer sannsynligheten for ytterligere privatisering og konkurranseutsetting i deres kommune i fremtiden, enn når vi ser på hvilke kommuner som har/ikkehar privatisert og konkurranseutsatt kommunale tjenester i dag.

Kapittel 5 Utsetting av kommunale driftsoppgaver til private virksomheter: Erfaringer fra seks norske kommuner

I dette kapitlet presenterer vi i form av såkalte case-studier seks kommuner som i større eller mindre grad har satt tjenester ut til privat drift. Mens vi i foregående kapittel presenterte resultatene fra tre landsomfattende, representative intervjuundersøkelser (surveyundersøkelser), vil vi i dette kapitlet gå nærmere inn i noen kommuner. Mens landsomfattende intervjuundersøkelser har den styrke at de kan gi oss et bilde av hvor *utbredt* et fenomen er (i vårt tilfelle: bruk av private leverandører av kommunale tjenester), og dermed hvor *typiske* erfaringene med dette fenomenet er (generaliserbarhet), kan case-studier gi et mer utfyllende bilde av prosessene bak dette fenomenet. Surveyundersøkelser er bare i begrenset grad egnet til å gå inn på prosesser bak og erfaringer med det studerte fenomenet, blant annet fordi man har et begrenset antall spørsmål til disposisjon. Dessuten er det mange problemstillinger som er vanskelige å omgjøre til gode spørsmålsformuleringer i et intervju-skjema. Mens altså surveyene har sin styrke i at de dokumenterer et fenomen i sin *bredde*, kan case-studier *utdype* problemstillinger som er vanskelige å forfølge i et spørre- eller intervju-skjema.

Vi har ikke utelukkende konsentrert oss om det vi har kalt privatiseringer i snever forstand, at kommuner setter tidligere kommunalt utførte tjenester ut til privat drift. Vi har også tatt for oss kommuner der det er de nye tjenestene, for eksempel på grunn av volumvekst når behovet for en tjeneste øker, som utføres av private, mens de eksisterende fortsatt utføres i kommunal regi. Dette er en vel så vanlig grunn for privatisering av kommunale oppgaver, dersom privatisering er det rette uttrykket i denne sammenheng, som at tidligere kommunalt utførte oppgaver overføres til private. Vi har i hovedsak studert kommuner som har benyttet anbud som grunnlag for kontraktsstyringen, siden dette i større og større grad vil bli vanlig, ikke minst på grunn av EØS-reglene. Mange kommuner har imidlertid benytte private firmaer uten forutgående anbud. Vi har derfor også tatt med enkelte kommuner som av ulike grunner ikke har benyttet anbud, men inngått avtaler med utvalgte firmaer. Særlig innenfor pleie- og omsorgssektoren er anbud foreløpig en ny kontraktsform; det er få kommuner som har erfaringer med anbud innenfor denne sektoren.

Vi har tatt for oss tre tjenestetyper i kommunene: renovasjon, rengjøring og institusjonsbaserte pleie- og omsorgstjenester. Dette valget er gjort for å få med et bredt spekter av tjenester, innenfor så vel teknisk rettede tjenester som tjenester der samspillet mellom tjenesteutøver og tjenestemottaker er spesielt viktig. Mange kommuner har erfaringer med private leverandører av renovasjon og rengjøring, mens pleie- og omsorgstjenester i større grad har vært utført i kommunal regi. Det blir ofte hevdet at mer teknisk pregede tjenester kan egne seg for privat drift, men «myke» tjenester som pleie og omsorg bør være rent kommunalt. En «privatisering» av slike tjenester har skapt atskillig mer debatt enn tilfellet har vært for de tekniske tjenestene. Når noen kommuner likevel lar private utføre slike tjenester, blir det spesielt viktig å studere de erfaringene som så langt er gjort. To av de utvalgte tjenestene, renovasjon og pleie- og omsorgstjenester, er dessuten gjenstand for nærmere analyse i foregående kapittel, gjennom surveyundersøkelser til et representativt utvalg av norske kommuner.

Hver av tjenestetypene studeres i to kommuner; vi studerer altså to kommuner med erfaringer med privat renovasjon, to med erfaringer med privat renhold og to med erfaringer med private leverandører av pleie- og omsorgstjenester. Kommunene er videre valgt ut slik at vi for hver av tjenestene ser på erfaringene i henholdsvis en stor og en liten kommune. Unntaket er pleie- og omsorgstjenester, der begge kommunene er relativt store siden det er få kommuner som har erfaringer med private leverandører på dette området. Av praktiske grunner ligger kommunene i Østlandsområdet, men en rekke fylker (Oslo, Akershus, Buskerud, Østfold) er med. Utvalget av kommuner er imidlertid ikke gjort med tanke på representativitet; det er derfor vanskelig å generalisere funnene i disse kommuneundersøkelsene til norske kommuner generelt. Hensikten er å få frem mer nyanserte erfaringer enn det som er mulig gjennom et intervjukjema.

Undersøkelsene baserer seg i hovedsak på intervjuer med personer i de aktuelle kommunene som har stått sentralt ved utsettingen av de kommunale tjenestene. Vi har bedt kommuneledelsen finne frem til de personene som sitter med mest kjennskap til bakgrunnen for og erfaringene med utsettingen av tjenestene. Det vil i de fleste tilfellene dreie seg om lederne for de aktuelle tjenestesektorene (teknisk sjef, pleie- og omsorgssjef). I tillegg har vi, når det har vært relevant, intervjuet de faglig tillitsvalgte i kommunene på de aktuelle tjenestoområdene. Vi har også intervjuet tillitsvalgte i en del av de private virksomhetene; i en del tilfeller har det imidlertid ikke latt seg gjennomføre.

I tillegg til intervjuer, har vi også benyttet oss av foreliggende skriftlig materiale, i første rekke anbudsdokumentene eller kontraktene mellom kommunen og utførende firmaer som beskriver den tjenesten som ønskes utført. Videre har vi i en viss grad benyttet oss av presentasjoner i medier siden en del av kommunene har vært omtalt her.

I kommunestudiene fokuserer vi særlig på hva *bakgrunnen* har vært for at kommunen satte tjenester ut til private virksomheter, hva slags *kontraktsforhold* kommunene har etablert til den eksterne leverandøren, hvilke erfaringer man har i forhold til *kostnads- og kvalitetsforhold*, hvordan kommuneledelsen har forholdt seg til *de ansatte* i utsettingsprosessen og hvilke *arbeidsforhold* de ansatte i kommune og bedrift tilbys. Videre har vi studert hvordan kommunen løser *beredskapsspørsmål* og hvilke *videre planer* man eventuelt har i fortsettelsen. Vi har ikke forsøkt å bedømme kommunene etter grad av vellykkethet, det vil si hvor vellykket utsettingen av oppgaver til private leverandører har vært i hvert enkelt tilfelle, men trekker frem en del av de utfordringer utsettingsprosessen reiser i hver av kommunene.

Enkelte av kommunene har fått en mer omfattende omtale enn andre. Dette har dels sammenheng med at situasjonen i noen kommuner har reist større utfordringer enn i andre, dels at tilgangen til informasjon om situasjonen i kommunene har variert. Alle de ovennevnte punktene er derfor ikke like godt dekket i hver av kommunene.

Vi har i størst mulig grad forsøkt å anonymisere kommunene ved å gi dem en bokstav i stedet for kommunenavn. I enkelte tilfeller har det imidlertid vært vanskelig å anonymisere; den oppmerksomme leser vil derfor med relativt stor lettethet kunne identifisere enkelte av kommunene. Hensikten med kommunestudiene har som nevnt ikke vært å sette karakterer på kommunene som henholdsvis gode eller dårlige til å sette tjenester ut til private. Intensjonen er mer å trekke frem en del utfordringer som utsettingsprosessene reiser. I den grad vi gir en vurdering av situasjonen i den enkelte kommune, er det mer et forsøk på å trekke frem disse utfordringene enn å oppkaste oss til dommere. En vurdering av grad av vellykkethet ville ikke minst kreve et mye mer langsiktig perspektiv på kommunestudiene enn det vi har hatt anledning til; at man hadde anledning til å følge utsettingsprosessene over lang tid, over flere kontraktsperioder.

Det må også bemerkes at en del problemstillinger har det vært vanskelig å få tilstrekkelig belyst, dels fordi de aktuelle informantene ennå ikke har full oversikt over situasjonen, blant annet fordi utsettingsprosessen nylig er gjennomført, dels fordi man «holder kortene tett til brystet» eller vil ikke ha offentlig innsyn for tidlig (for eksempel fra mediene, som gjerne fordreier saksinnholdet). Det kan også skyldes at intervjupersonene, for eksempel kommuneledelsen, selv er medansvarlig for utsettingsprosessen og derfor vil fremstille saken i et best mulig lys. Ulike aktører, for eksempel ledelse og ansatte, kan dessuten betone saksforhold forskjellig, slik at det kan være vanskelig for en utenforstående observatør å danne seg et fullstendig bilde av situasjonen. Vi har ikke kunnet gardere oss mot slik strategisk svargiving, men vi har forsøkt å kontrollsjekke opplysninger der det har vært mulig. Det vil uansett være vanskelig å holde viktige fakta skjult over lengre tid; utsetting av oppgaver til

private er et så politisk omstridt tiltak i mange kommuner at mange ulike aktører (som politikere, kommunalt ansatte) vil følge prosessen nøye og kreve dokumentasjon på viktige saksforhold.

I utvalget av kommuner har vi unngått kommuner der det for tiden hersker en spesielt «opphisset» stemning omkring konkrete anbuds- og konkurranseutsettinger. Vi har derfor valgt å ikke ta for oss for eksempel Miljøtransport-saken i Oslo, ikke fordi den ikke reiser mange interessante og prinsipielt viktige spørsmål, men fordi det foreløpig kan være vanskelig å få noenlunde objektive synspunkter fra partene i saken. Dessuten er denne konkrete saken svært kompleks (reiser mange problemstillinger) som det vil kreve tid å kartlegge. Vårt utvalg av kommuner kan derfor undervurdere en del av de konfliktene, spesielt mellom kommunal ledelse og kommunalt ansatte, som utsettingsprosessene skaper. Problemstillingene er imidlertid behandlet på et mer generelt plan i kapittel 3.

5.1 Pleie- og omsorgstjenester

I det følgende presenterer vi to kommuner som har satt institusjonsbaserte pleie- og omsorgstjenester ut til privat drift. I begge tilfellene dreier det seg om temmelig nystartede prosjekter. Foreløpig er det få kommuner som har satt driften av omsorgstjenester ut til private, kommersielle firmaer. Presentasjonen av den første kommunen er mer inngående enn den andre, dels fordi mange av de samme forholdene gjør seg gjeldende i den andre som i den første, men også fordi utsettingsprosessen har løpt noe lengre i den første enn i den andre.

Kommune A: Stor kommune nær storby, omkring 50 000 innbyggere

1 Bakgrunn

Kommunen tok i 1996 initiativet til å sette driften av et bo- og omsorgssenter ut til privat, kommersiell drift. Institusjonen inneholder både sykehjemsplasser, omsorgsboliger, trygghetsplasser og dagtilbud. Det dreier seg om utbygging av et *nytt* pleie- og omsorgstilbud til kommunens eldre, altså ble kommunalt ansatte ikke direkte berørt. Et eksisterende bygg ble rehabilitert for å kunne brukes til å øke antallet pleie- og omsorgsplasser for kommunens innbyggere. Kommunen har et sterkt behov for å styrke pleie- og omsorgskapasiteten og ønsket at dette kunne skje på en mest mulig kostnadseffektiv måte, samtidig som kvaliteten på tjenesten ikke skulle forringes.

Alle klientene får enerom, noe de ikke alltid har i kommunen. Bo- og omsorgssenteret skal bygges ut gradvis; første byggetrinn kom i drift sommeren 1997.

Selve bygningen eies av en egen stiftelse der kommunen er medeier; bygningsmassen er derfor under kommunal kontroll dersom den private tjenesteleverandøren av en eller annen grunn opphører driftsforholdet. Det er kommunen som står for utvelgelsen av beboere, ut fra de kommunale ventelistene og på grunnlag av søkerens omsorgsbehov (se under). Noen av klientene fra de kommunale institusjonene fikk tilbud om å flytte over til det nye senteret. Samtidig fikk også personalet som hadde ansvaret for disse klientene, tilbud om å følge med over for at klientene skulle kunne beholde sine omsorgspersoner. Disse tidligere kommunalt ansatte fikk mulighet for gjeninntreden i kommunen i løpet av to år dersom det nye arbeidsforholdet ikke var tilfredsstillende.

Bo- og omsorgssenteret er altså ganske nyoppstartet. Det er derfor vanskelig å trekke bastante erfaringer fra selve driften av hjemmet. De erfaringene som presenteres her, knytter seg særlig til oppstarten og det første halve driftsåret. Kommunen har imidlertid en plan for hvordan de første kontraktsårene skal forløpe, og denne vil vi gjøre greie for.

Hensikten med å sette tjenesten ut til private, var for det første å *effektivisere* tjenesten ut fra den antakelse at private, i første rekke kommersielle, virksomheter, arbeider ut fra incentivsystemer som bidrar til å redusere kostnadene. Videre ønsket man å *lære hvordan konkurranse virker* i forhold til kommunale tjenester, om konkurranse har den ønskede effekten på kostnader uten at kvaliteten forringes. På bakgrunn av erfaringene de nærmeste to årene, vil man vurdere om konkurranseutsetting er en vei å gå for pleie- og omsorgstjenester.

Kommunens politiske organer har gjort et generelt vedtak om at noen kommunale tjenestene skal kunne konkurranseutsettes for å oppnå en effektiviseringsgevinst. Men også den administrative ledelsen for pleie- og omsorgssektoren synes å ha vært positivt innstilt til et slikt initiativ, blant annet ut fra læringseffekten, for å se om dette har noe for seg, og dersom det har det, opparbeide erfaringer for senere bruk. Videre har etatsledelsen vært relativt positivt innstilt, fordi man mener at dette kan virke oppdragende på politikerne som har en tendens til å forvente tjenester av god kvalitet uten å vite nok om hva kvalitet koster. Gjennom utvikling av et *dokumentasjonssystem* som viser sammenhengen mellom pris og kvalitet, har politikerne muligheten til å få en mer realistisk oppfatning av de beslutningene de tar på vegne av innbyggerne, for eksempel dersom det viser seg at billigere tjenester også betyr dårligere tjenester. Kommunen har liten tradisjon for prissetting av sine tjenester. Ved å bringe inn en privat, kommersiell virksomhet, kan man lettere få denne prosessen i gang, nettopp fordi private virksomheter ut fra et lønnsomhetsperspektiv i større grad må begrunne sin ressursbruk.

For å oppnå effektiviseringsgevinster, forutsettes gjerne at flere tilbydere konkurrerer om et oppdrag, for eksempel i form av en anbudsutlysning. Kommunen tok kontakt med flere firmaer, men bare ett var interessert. Man inviterte imidlertid ikke til en åpen anbudsutlysning. Dette begrunnes med at man hadde dårlig tid, at det hastet med å få pleie- og omsorgstilbudene på plass.¹ Det var allerede opprettet en kontakt mellom kommunen og et aktuelt firma som hadde erfaring med å drive omsorgsarbeid på oppdrag for kommuner i andre nordiske land. Dette firmaet ønsket kommunen å satse videre på, blant annet med den begrunnelse at det hadde erfaringer på det aktuelle tjenesteområdet, at det hadde et ordnet forhold til sine ansatte med hensyn til lønns-, arbeids- og organisasjonsforhold og dessuten at det dreide seg om et (flernasjonalt) firma med relativt god økonomi og som var stort nok til å tape noe i startfasen dersom virksomheten ikke ble så lønnsom for firmaet som antatt. For kommunen lå det en trygghet i å satse på et firma som økonomisk sett hadde noe å gå på, som ikke så lett ender i en konkurssituasjon i tilfelle uforutsette forhold, med de konsekvenser det kunne ha for pleie- og omsorgsmottakerne. Det hører med til historien at firmaet i flere mediesammenhenger har kjørt en «høy profil» og fremsatt beregninger over hvor mye penger firmaet kan tjene på eldreomsorg i Norge og i den aktuelle kommunen spesielt (*Dagens Næringsliv* 17.10.96), og gitt inntrykk av at man ønsker å innarbeide seg på det norske omsorgsmarkedet. Kommunen var slik sett i en god forhandlingsposisjon overfor et firma som ønsker å fremstå med et godt rykte innenfor drift av pleie- og omsorgstjenester. Firmaet hadde dessuten oppnådd et dårlig rykte i et annet nordisk land på grunn av noe som nok kan betegnes som en misforståelse, og de hadde alt å vinne på å fremstå som et ansvarlig firma dersom man ønsket å realisere de store gevinstene på det norske omsorgsmarkedet.²

Kontrakten mellom kommunen og oppdragsfirmaet har innebygget en stor grad av fleksibilitet. Firmaets kontrakt er på fem år. De første to årene (fra 1997) skal være en oppbyggingsperiode og her er kontrakten utformet som en utviklingskontrakt. Kontrakten skal så vurderes, ikke for oppsigelse (med mindre kontrakten misligholdes), men for spesifisering der erfaringene tilsier at forhold ikke er ivaretatt godt nok. Dette innebærer også at den først avtalte kontraktsprisen kan

¹ For øvrig er pleie- og omsorgstjenester, i likhet med helse- og utdanningstjenester, unntatt fra EØS-pålegget om anbudsutsetting; kommunen var derfor, ifølge konkurransereglene, i sin «fulle rett» til å gjøre det på denne måten.

² Firmaet har også senere, like etter oppstarten av det aktuelle bo- og omsorgssenteret, fått problemer med legitimiteten i et annet nordisk land, i form av rykter om dårlig omsorgskvalitet, noe også firmaets norske leder har innrømmet (*Arena* nr. 15/97: 9). Konsernets aksjekurs falt kraftig etter denne hendelsen (*Dagsavisen* 17.10.97). Et fortjent, men også et ufortjent, dårlig rykte kan altså gi store ringvirkninger som kan virke disiplinerende på firmaets virksomhet.

bli endret, dersom nye og kostnadsdrivende forhold skulle dukke opp, for eksempel dersom klientellet er tyngre enn først antatt. I de følgende tre driftsårene skal firmaet drive på normal kontraktbasis. Deretter skal kommunen vurdere om dette er en hensiktsmessig driftsform. Man er altså åpen for at konklusjonen kan gå i flere retninger med hensyn til fortsatt driftsutsetting.

Det aktuelle firmaet har ikke tidligere drevet omsorgsvirksomhet i Norge. Hovedarbeidsområdene her har vært renhold og catering; firmaet ønsker imidlertid å utvide sine arbeidsområder i Norge, hvorav omsorg er ett av dem. Firmaet er delt inn i divisjoner etter arbeidsområder; hver av divisjonene er egne resultatenheter som skal skape et overskudd.

De folkevalgte har foreløpig besluttet at inntil 25 prosent av pleie- og omsorgssektoren i kommunen kan settes ut til private. Det etablerte bo- og omsorgssenteret utgjør 15 prosent av aktiviteten på dette området; det er derfor ikke rom for ytterligere driftsutsetting i stort omfang innenfor denne sektoren. Det er imidlertid planer om å sette deler av den eksisterende hjemmebaserte omsorgen ut på anbud.

2 Kostnader

Kommunen la som nevnt ikke tjenesten ut på anbud og foretok derfor ikke en pris-sammenlikning mellom ulike tilbydere av tjenesten. Kommuneledelsen ønsket imidlertid å foreta en sammenlikning mellom kommunens egen pris på en tilsvarende tjeneste og det private firmaets pris. Kommunens helse- og sosialetat fikk et par dager på seg til å sette opp et budsjett for en tilsvarende kommunal tjeneste. Dette budsjettet la bevisst opp til en høyere bemanning enn i eksisterende, kommunale institusjoner ut fra den vurdering at de kommunale institusjonene er for knapt bemannet; når man først etablerer en ny institusjon, bør målsettingen være å bemanne denne på en tilfredsstillende måte. Det viste seg at det private firmaets kostnad likevel lå 20 prosent lavere enn kommunens eget «tilbud»; denne pris-sammenlikningen var sterkt medvirkende til at det private firmaet fikk tilslaget.

Foreløpig er det vanskelig å si om denne innsparingen for kommunen er reell, blant annet fordi den private driften av tjenestene som nevnt er ganske nystartet. Kommunen er klar over at prisen på tjenesten kan stige. Ett av usikkerhetsmomentene ligger i å bestemme omsorgsnivået for hver av klientene og dermed hvilke personellressurser som må settes inn. Ved prissammenlikningen mellom kommunal og privat drift opererte man med bare to omsorgsnivåer, henholdsvis heldøgns pleie i institusjon og omsorgsbolig (som tilsvarer bolig i eget hjem); disse tar igjen utgangspunkt i en gjennomsnittlig ressursbruk for grupper av klienter (noen kan være bedre fungerende, noen dårligere fungerende enn det antatte ressursbehovet). I ettertid har man sett at denne inndelingen er for grov, at den i for liten grad gjenspeiler den enkelte klients pleie- og omsorgsbehov og dermed de personellressurser

som trengs. På den annen side er det viktig å bemerke at kommunale institusjoner som sykehjem ikke opererer med noen inndeling i omsorgsnivåer ved tildeling av midler, men opererer med en gjennomsnittspris per klient. Får man i perioder til-delt spesielt pleietrengende klientell, gis det ingen kompensasjon for det; i så fall får ikke klientene den omsorg og pleie de trenger på grunn av manglende perso-nellressurser. Kostnadene ved å måtte sette inn ekstra personellressurser må normalt tas over det allerede fastsatte budsjettet. Dermed blir heller ikke ekstra belastninger i kommunale institusjoner synliggjort for politikere og kommuneledelse.

Det private firmaet har som nevnt gjort et stort poeng av at det er penger å tjene på omsorg, at det både går an å levere tjenestene billigere enn kommunen selv og i tillegg ha en akseptabel fortjeneste. Om denne gevinsten lar seg realisere, gjen-står å se.³ Fleksibiliteten i kontrakten og måten firmaet utarbeidet sitt konsept på, gjennom å studere de kommunal institusjonene, innebærer også en kalkulert risiko for firmaet, ved utarbeiding av den prisen *de* ga på sine tjenester. Det private firmaet utarbeidet sin pris ved å reise rundt til kommunale institusjoner og studere deres arbeidsmåter. Kommuneledelsen har i ettertid nok vurdert det slik at firmaet kanskje ikke var observant nok, at de kanskje har oversett en del problemer og dermed undervurdert de arbeidsoppgavene de står overfor, ikke minst at en del av klientene har et større omsorgsbehov enn man først regnet med. Spørsmålet reiser seg der-med om inngåelse av en fleksibel kontraktsform i oppstartsfasen som ledd i en lærings- og utviklingsprosess, resulterer i for dårlig omsorg for klientene (som ofte er demente og derfor ikke i stand til å gi en tilstrekkelig god tilbakemelding om sin situasjon) og bekymringer om det samme for de pårørende. Prisen for kommunens valg av en toårig lærefase *kan* det bli en sakesløs tredjepart som må betale for.

Hvilke forhold er det så som gjør at en privat bedrift eventuelt kan levere pleie- og omsorgstjenester atskillig billigere enn kommunen? Foreløpig kan det være vanskelig å gi et klart svar på dette spørsmålet, men noen forhold kan trekkes frem. Bedriften organiserer en rekke arbeidsoperasjoner annerledes; det pekes for eksempel på at støttefunksjoner som matlaging kan rasjonaliseres ved at bedriften har et stor-kjøkken som også leverer mat til andre; man oppnår derved stordriftsfordeler. Følgende liste kan gi en viss pekepinn, uten at vi foreløpig kan gi en full vurdering av de ulike faktorenes betydning:

- Flere ufaglærte som gir lavere lønnskostnader
- Færre sykepleiere, flere hjelpepleiere og assistenter
- Færre ledere, flatere organisasjoner

³ En svensk undersøkelse peker på at det trolig ikke vil være mulig å skape særlig stor fortjeneste på pleie- og omsorgsvirksomhet, fordi det dreier seg om svært arbeidsintensiv virk-somhet (Svensson, Edebalk og Persson 1994).

- Mer fleksibel bruk av personell, organisert rundt de tider på døgnet der personellbehovet er størst
- Tydeligere styringssystemer og raskere beslutningsgang
- Økt arbeidsmotivasjon blant de ansatte på grunn av økt ansvar og frihet og gründerkultur, mulighet til å forme sin egen arbeidssituasjon
- Mindre overlapping ved vaktskifter
- Stordriftsfordeler

3 Kvalitet

Den administrative ledelsen for pleie- og omsorgssektoren i kommunen gjorde relativt få forberedelser forut for utsettingen av tjenesten. Det er vanlig å anta at *kravspesifikasjoner* bør utarbeides forut for utsettingen, i form av en bestilling av tjenester med en bestemt kvalitet, for i neste omgang å kunne vurdere om den private omsorgsyteren tilfredsstiller de oppsatte kravene. Ledelsen for pleie- og omsorgssektoren i denne kommunen er imidlertid av den oppfatning at nettopp innenfor denne sektoren finnes lite systematisk kunnskap om hvilke tjenester som faktisk ytes til omsorgsmottakerne (hva personalet gjør hos den enkelte omsorgsmottaker) og også hvilken kvalitet som ytes, og at det derfor på det aktuelle tidspunktet var vanskelig å sette opp klare og målbare kravspesifikasjoner for tjenesten. Det er lite tradisjon i kommunene for å gå inn i de enkelte omsorgsinstitusjonene og studere drift og kvalitet så lenge forskrifter følges og klager ikke kommer til tilsynsmyndighetene. Kommuneledelsen ønsker derfor å benytte de første årene av utsettingsprosessen til nettopp å utvikle kravspesifikasjoner, i samarbeid med det private firmaet som har erfaringer å trekke på fra sine engasjementer i andre nordiske land. Et *kvalitetsprosjekt* er satt i gang sammen med det private firmaet for å utvikle kvalitetsindikatorer på denne sektoren. Kommunen synes ikke å ha hatt betenkeligheter med å knytte sin kvalitetsutviklingsprosess så sterkt opp mot et privat firma som kan ha en økonomisk egeninteresse i å få anerkjennelse for «sine» kvalitetsmål og -standarder. Kommuneledelsens oppfatning er videre at et privat, lønnsomhetsbasert firma er mer opptatt av å dokumentere sin ressursbruk enn kommunale enheter, både for å kunne få en forsvarlig, økonomisk drift og et mulig økonomisk overskudd, men også for å kunne vise overfor bestilleren av tjenesten (kommunen) at tjenesten er levert i tråd med det omfang og den kvalitet kontrakten angir. Utvikling av et slikt dokumentasjonssystem mener man også vil være nyttig for kommunale institusjoner. Samarbeidet med det private firmaet ses derfor som en mulig brekkstang for å utvikle liknende systemer i de kommunale institusjonene. Kontrakten med det private firmaet var derfor løst formulert med hensyn til

tjenestenes kvalitet, men man forventer at kvaliteten skal være minst like god som i kommunale institusjoner.

I Sosial- og helsedepartementets rundskriv fra 1997 om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene finnes en del nye kriterier for kvalitet; disse kriteriene vil bli lagt til grunn for kvalitetsvurderingen av det private firmaet, men også av de kommunale pleie- og omsorgsinstitusjonene.⁴ Disse forskriftene tar i større grad enn tidligere forskrifter utgangspunkt i *brukernes* vurderinger av tjenesten. Brukernes oppfatninger av tjenesten settes altså i større grad i sentrum for kvalitetsvurderingene enn tidligere. Dette representerer *nye* arbeidsmåter for kommunale pleie- og omsorgstjenester og trenger nok en viss tid på å innarbeides, uavhengig av om tjenestene utføres i kommunal eller privat regi. Det er for øvrig interessant å merke seg at dette er krav som går igjen i svenske vurderinger av kvalitet innen pleie og omsorg og som anbefales lagt til grunn når svenske kommuner setter slike tjenester ut til private (Hallgren, Hilborn og Sandström 1997: 173–180).

Kommuneledelsen innrømmer at det kan være vanskelig å utforme en spesifikk nok kontrakt for pleie- og omsorgstjenester, som ofte dreier seg om mange uspesifiserbare arbeidsoppgaver. Hvordan sikrer man for eksempel at personellet i den private virksomheten gis tilstrekkelig tid til hver enkelt klient også utover de rent basale pleie- og omsorgsoppgavene (som mating, stell osv.), at mer sosiale behov også ivaretas? Det er vanskelig og kanskje også meningsløst å på forhånd tidfeste hvor mye ressurser som skal brukes på den enkelte klient (de kan ha forskjellige behov). Først *i ettertid* kan man, gjennom bruker- og pårørendeundersøkelser, ved journalkontroll og ved stikkprøver, finne ut om ønsket kvalitet oppnås.

Kommunen forsvarer for øvrig sine løst formulerte kvalitetskrav til det private firmaet, spesielt i oppstartingsårene, med at kommunens egne pleie- og omsorgsinstitusjoner har en like fri stilling på dette området, så lenge forskrifter og lov- og avtaleverk følges, og så lenge man holder en forsvarlig bemanning. Det stilles heller ingen krav til kommunale institusjoner om at personellet har tilstrekkelig tid til den enkelte klient (noe de ofte ikke har), og man undersøker heller ikke i ettertid om beboere og pårørende er fornøyde med den omsorgen som gis.

For å forberede seg på å sette pleie- og omsorgstjenester ut til privat drift, dro representanter for kommunen på en studietur til noen svenske kommuner. Erfaringene fra denne turen synes å ha skapt bred politisk velvilje til at private i større grad trekkes inn i driften av slike tjenester (*Dagens Næringsliv* 17.10.96). For øvrig ønsker kommunen i størst mulig grad å gjennomføre driftsutsettingen ved egne krefter, uten å innhente ekstern ekspertise i form av for eksempel konsulenthjelp,

⁴ Sosial- og helsedepartementet (1997), Rundskriv om Kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene, av mars 1997.

nettopp for å lære prosessen fra grunnen av. Dette til tross for at man er klar over at mange problemer kan dukke opp etter hvert. Dette må ses i sammenheng med at kommunen definerer de første to årene som en erfaringsinnhentingsperiode, noe også kontrakten med det private firmaet gjenspeiler.

For å vurdere om tilfredsstillende kvalitet ytes i pleie- og omsorgsinstitusjonene, vil kommunen hyppig gjennomføre *brukerundersøkelser* (både til beboere og pårørende) både i den private og i de kommunale institusjonene. Disse undersøkelsene vil bli gjennomført av et frittstående meningsmålingsinstitutt, det vil si ikke av kommunen selv; dette for å sikre størst mulig habilitet og faglighet i kvalitetsvurderingene. Derved får man et verktøy for å sammenlikne kvaliteten i ulike institusjoner, offentlige som private. Videre vil et eget tilsynsutvalg kontinuerlig vurdere kvaliteten i pleie- og omsorgsinstitusjonene. Også fylkeslegens rapporter legges til grunn for kvalitetsvurderingen.

Kommunen har en nær kontakt med den private virksomheten i form av hyppige møter, og er derfor etter eget syn rimelig godt orientert om den løpende driften og eventuelle problemer som dukker opp. I løpet av høsten 1998 vil kommunen, som ansvarlig instans overfor brukerne, foreta en samlet vurdering av om kvaliteten i tjenesten er i samsvar med forventningene. Her vil resultater fra blant annet brukerundersøkelsene stå sentralt.

I beboer- og pårørendeundersøkelsene måles grad av tilfredshet med kommunens eldreinstitusjoner i forhold til et bredt spekter av kvalitetsindikatorer; nemlig følgende ni:

- Totalvurdering av botilbudet
- Personalets kompetanse og holdninger
- Innflytelse og valgfrihet
- Tilbud og tilgjengelighet
- Individuell tilpasning
- Kontinuitet
- Informasjon og kommunikasjon
- Aktiviteter og sosial omgang
- Trygghet

Disse kvalitetsindikatorene blir omformet til mer konkrete spørsmålsstillinger som rettes til beboere og pårørende gjennom et spørreskjema. Sammenlikningen av eldreinstitusjonene i kommunen viser for det første at kommunens institusjoner

samlet sett etter brukeres og pårørendes vurdering, yter en god omsorg, bedre enn de fleste norske kommuner (Gallup 1998). Undersøkelsen viser videre at den privat drevne institusjonen får en like god vurdering som de andre. Det gjelder i første rekke sykehjemsdelen. Når det gjelder omsorgsboligene, er pårørende imidlertid noe mindre fornøyde med den tjenestekvaliteten som ytes her enn pårørende til sykehjemsbeboerne, og noe mindre fornøyde enn beboere og pårørende i det andre bofellesskapet kommunen selv driver. Spesielt pekes det på at man er noe mer misfornøyd med hjelp til å foreta innkjøp, gjøre ærend og komme ut i frisk luft, og også hjelp til stell, bading og dusjing. Pårørende er også noe mindre fornøyde med de ansattes serviceinnstilling, faglige dyktighet og arbeidsinnsats. Dette kan være uttrykk for at tjenestetilbudet ved omsorgsboligene er noe dårligere enn i kommunens tilsvarende tilbud, men man bør også være åpen for andre tolkninger. Kommunens egen tolkning, sammen med meningsmålingsinstituttet som har gjennomført undersøkelsen, er at resultatene også kan skyldes for dårlig informasjon om hvilke rettigheter og plikter man har som beboer i omsorgsboliger (at man må betale leie, få tildelt hjelp etter søknad, må betale egenandel ved tildelt hjelp) i forhold til sykehjem (får all hjelp uten å søke og uten egenandeler, men betaler en stor del av kostnadene ved at beboeren trekkes 75 prosent av pensjonsinntektene). Omsorgsboliger er en ny boform; mange kjenner ikke godt nok forskjellene på dette tilbudet og sykehjem. Men misnøyen kan også skyldes at man har tildelt omsorgsboliger til personer som egentlig burde vært på sykehjem. Dette har i så fall skjedd på grunn av mangel på sykehjem og at det på grunn av denne mangelen har utviklet seg en kø av svært hjelpetrengende personer i kommunen.

Et ytterligere forhold som kan ha spilt inn ved beboeres og pårørendes vurdering av kvaliteten, er at sykehjem og omsorgsboliger er plassert innenfor det samme komplekset. Dette kan ha fått noen til å forvente at omsorgstilbudet er det samme for de to boformene, noe det altså ikke er, heller ikke i tilsvarende kommunale tilbud. Kommunens egne sykehjem og omsorgsboliger er imidlertid fysisk atskilt og ses på som separate institusjoner/tilbud.

Meningsmålingsinstituttets forslag til å bedre tilbudet til beboerne er at kommunen gjennomgår rutinene for hjelp og service ved omsorgsboligene, men også at man tydeliggjør overfor beboere og pårørende hvilke tilbud som gis ved slike boliger (i motsetning til i sykehjem) og at det i den forbindelse utarbeides serviceerklæringer som spesifiserer tilbudet.

Som vi ser, kan mange forhold spille inn når kvaliteten vurderes. I og med at denne kommunen, i likhet med andre kommuner, har liten erfaring i å vurdere kvaliteten på slike tjenester, bør man være forsiktig med å dra forhastede konklusjoner. For det første bør man se ulike typer av vurderinger samlet, slik også kommunens intensjon er; dessuten bør vurderingene ses over et lengre tidsrom enn man her har kunnet. Dilemmaet for kommunen er hvor avventende den skal være

før den griper inn dersom man har mistanke om uheldige forhold. I denne kommunen synes man å ha utviklet en praksis med å ta opp aktuelle saker med tjenesteleverandøren på et tidlig tidspunkt, men om dette er tilstrekkelig for å sikre den løpende kvaliteten, gjenstår å se.

4 Arbeidsforhold

Den private virksomheten har samme bemanning som de kommunale institusjonene, det vil si like mange ansatte per klient. Til tider har den også ligget høyere fordi alle beboere til å begynne med ikke var på plass. Man har imidlertid en lavere andel sykepleiere enn kommunens institusjoner, og desto flere hjelpepleiere og ufaglærte (assistenter), noe som imidlertid ikke bryter med statlige forskrifter. Det bryter imidlertid med etablert praksis i kommunens egne institusjoner, der det stilles krav om yrkesopplæring for å få jobb. Sykepleierne har mer institusjonsansvar og mindre klientrettet virksomhet enn i de kommunale institusjonene.

Kommunen har ikke stilt spesielle betingelser for ansattes lønns- og arbeidsvilkår, så lenge bedriften følger lov- og avtaleverket. Kommunen har ikke motsatt seg at den private virksomheten tilbyr bedre betingelser for de ansatte, dersom det er nødvendig for å tiltrekke seg arbeidskraft, og selv om det kunne komme til å bety at bedriften «stjeler» helsefaglig arbeidskraft som det også er knapphet på i kommunen. Bedriften har imidlertid hatt visse problemer med å skaffe tilstrekkelig arbeidskraft, trolig fordi lønns- og arbeidsforhold likevel ikke var vesentlig bedre enn i kommunen og fordi klientellet også til dels var det samme (det vil si like pleietrengende og følgelig like belastende for de ansatte). Senere har hjelpepleierne i denne og andre private virksomheter forhandlet seg frem til en høyere begynnerlønn enn i kommunale institusjoner, gjennom sitt medlemskap i den NHO-tilsluttede Servicebedriftenes Landsforening (*Aftenposten* 11.3.98). I den grad bedriften har spart lønnsmidler ved å ansette færre sykepleiere enn kommunale institusjoner, får den altså en større lønnsutgift for (nyutdannede) hjelpepleiere.

Den private bedriften har også en flatere organisasjonsstruktur enn kommunale institusjoner, noe som både betyr kortere beslutnings- og kommunikasjonslinjer og sparte lønnsmidler til mellomledelse. For de ansatte på lavere nivå i organisasjonen (hjelpepleiere, assistenter) betyr dette at de både får mer ansvar, men også mer frihet i arbeidssituasjonen, noe som den hovedtillitsvalgte for hjelpepleierne mener de ansatte, i hvert fall foreløpig, setter stor pris på. Det hevdes at økt ansvar og frihet utløser økt arbeidsmotivasjon blant de ansatte.

Ifølge den tillitsvalgte i den privatdrevne institusjonen er sykefraværet blant de ansatte, særlig korttidsfraværet, lavere enn i tilsvarende kommunale institusjoner, noe hun forklarer med at det har utviklet seg en sterk organisasjonskultur i bedriften som igjen gir en økt arbeidsmotivasjon.

Økt arbeidsmotivasjon kan også være et resultat av at det dreier seg om en ny institusjon der arbeidsmønstre ennå ikke er fasttømret, og hvor de ansatte derfor har mulighet til å være med å utforme organisasjonen. Videre bidrar nyoppussede lokaler og moderne hjelpemidler til at det fysiske arbeidsmiljøet virker mer inspirerende enn om lokaler og utstyr er nedslitte. Hvorvidt den påstått økte arbeidsmotivasjonen og det reduserte fraværet vil være ved også utover oppstartingsfasen, gjenstår imidlertid å se.

Lønnsystemet er dels organisert ved lønnsopprykkstiger som i kommunen, basert på ansiennitet. I tillegg er det mulig å forhandle seg frem til individuelle tillegg (lønn eller andre goder), i den grad man påtar seg spesielle ansvarsområder (uten nødvendigvis å trå inn i en ny stillingskategori). Foreløpig synes det å være få av de ansatte på lavere nivå som har benyttet seg av dette, hovedsakelig fordi et slikt lønnsfastsettelsessystem virker uvant for de fleste som har sine erfaringer fra kommunal sektor, og fordi likhetsnormer står sterkt. Ifølge den tillitsvalgte fører imidlertid slik premiering av ansvar til at oppgaver lettere løses enn i kommunale institusjoner, at ansatte lettere påtar seg ansvar for spesielle oppgaver som alle har nytte av blir gjort, men som det ellers kan være vanskelig å pålegge noen å gjøre.

Ifølge den tillitsvalgte, som selv har lang erfaring fra tilsvarende arbeid i kommunal sektor, legger den private bedriften større vekt på kompetanseheving enn kommunen gjør, blant annet ved å sette av midler til dette formålet. Det forsøkes utarbeidet opplæringsplaner for den enkelte ansatte. Det er for øvrig ennå for tidlig å gi noen vurdering av disse planene, om de faktisk blir realisert.

De ansatte som utfører pleie- og omsorgsoppgaver (hovedsakelig hjelpepleiere og assistenter) må utføre flere typer arbeidsoppgaver enn i kommunale institusjoner. I tillegg til å utføre pleieoppgaver, må de også gjøre en del rengjøringsoppgaver. Holdningen til å måtte utføre slike oppgaver i tillegg til de mer pleie- og omsorgspregede, er blandet; enkelte mener nok at slike arbeidsoppgaver går på bekostning av tid som kunne brukes til for eksempel å sette seg ned og prate med klientene.

Siden den private driften av bo- og omsorgssenteret dreier seg om drift av en ny tjeneste, ble de kommunalt ansatte ikke direkte berørt av denne prosessen, bortsett fra dem som fikk tilbud om å følge med over for å skape kontinuitet for klientene. De ansatte ble også i liten grad trukket med i beslutningsprosessen rundt omorganiseringen. Kommuneledelsen erkjenner nå at beslutningsprosessen gikk litt for fort i forbindelse med overføringen av driftsansvaret til en privat bedrift, og at de ansatte, gjennom deres tillitsvalgte, i større grad burde vært trukket med tidligere i beslutningsprosessen. Ledelsens vurdering er at den nå holder de ansatte informert om ytterligere planer om driftsendringer, og at de trekkes med i arbeidsgrupper som utreder mulige alternativer. Den kommunalt tillitsvalgte er for øvrig positiv innstilt til de fristillingsforsøkene kommunen ønsker å sette i gang innen-

for enkelte kommunale pleie- og omsorgsinstitusjoner (se under), selv om det kan komme til å bety endringer i forhold til vante arbeidsforhold.

5 Kommunal beredskap

Kommunen har ingen sikre garantier for at den private bedriften klarer å levere tjenesten til den ønskede kvaliteten, bortsett fra som vi har nevnt å satse på et firma som har størrelse, solid økonomi, erfaring på tjenestefeltet og ordnede arbeidsforhold og samtidig mye å tape i anseelse på å levere en dårlig tjeneste. Forhold *kan* oppstå som gjør at kommunen ønsker å avbryte kontraktsforholdet før tiden (for eksempel dersom beboere vanskjøttes), eller at bedriften selv finner det uforsvarlig å drive videre (for eksempel dersom kommunen krever en for høy kvalitet for en for lav pris eller fordi bedriften taper for mye fordi den selv har satt en for lav pris). Kommunens vurdering er at man har en relativ stor trygghet i et slikt tilfelle. Kommunen har ansvaret for at tilbudet til klientene opprettholdes og at en eventuell overgang til ny (kommunal) driftsform blir så problemfri for klientene som mulig. Firmaet har stilt en viss økonomisk garanti ved en slik situasjon, som vil svare til noen måneders videre drift. Dessuten er det en kommunal stiftelse som eier lokalene; klientene kan derfor bli værende i sine vante omgivelser. Videre regner kommunen med å kunne overta de privat ansatte, med mindre arbeidsmarkedssituasjonen er slik at nøkkelpersonell ikke ønsker ansettelse i kommunen; i så fall innrømmer kommunen at den står i en vanskelig situasjon.

6 Kommunens videre planer

Etter hvert som et kvalitetssikringssystem utvikles, ønsker man å gi de kommunale institusjonene en friere stilling i sin måte å drive virksomheten på. Man ønsker å gi kommunale enheter liknende (friere) rammebetingelser som private virksomheter har, både for å gjøre dem konkurransedyktige med private leverandører og for å bidra til intern kvalitetsutvikling i institusjonene. I første omgang vil man «fristille» noen institusjoner/distrikter som en prøveordning. Det vil bli opp til ledelsen i disse institusjonene/distriktene å vurdere hvilke forhold som bør prøves ut. Blant endrede rammebetingelser som nevnes, er at midler i mindre grad er bundet til spesifikke budsjettposter, men kan omdisponeres etter behov, at ledelsen får friere rammer med hensyn til ansettelser og lønnspolitikk og til å foreta budsjettmessige disposisjoner som angår investeringer/innkjøp eller omgjøring av stillinger mellom yrkesgrupper eller mellom personell og utstyr. Det vil blant annet også kunne bety en flatere organisasjonsstruktur, at mellomledelsens rolle blir vurdert.

Selv om utsetting av pleie- og omsorgsoppgaver i denne omgang ikke ble satt ut på *anbud*, er planen at dette skal skje ved neste kontraktsinngåelse. Intensjonen er også at kommunale enheter skal kunne legge inn bud.

7 Vurderinger

Foreløpig er det for tidlig å trekke erfaringer om kostnadsbesparelsene ved utsettingen av bo- og omsorgssenteret. Først etter to år regner man å kunne vurdere nærmere de kostnadsmessige sidene. Med hensyn til tjenestekvaliteten, foreligger den første beboer- og pårørendeundersøkelsen, og den viser at tjenestekvaliteten gjennomgående er god, men ikke helt tilfredsstillende på enkelte områder. Det er imidlertid ikke innkommet flere klager på tjenestekvaliteten i denne bedriften enn i kommunale institusjoner.⁵ Noen viktige problemstillinger kan likevel reises allerede nå.

Man kan nok stille spørsmål om hvor reell konkurransen blir ved neste kontraktsrunde når et stort firma allerede har fått fem år til å innarbeide seg i kommunen. Kommunen vil da – forhåpentligvis – ha utviklet et tillitsforhold til dette firmaet som det kan være vanskelig å se bort fra i en anbudsrunde der dokumentasjon av kvalitet er like viktig som prisfaktoren. Firmaet vil ha fått et samarbeidsforhold med kommunen som det vil være vanskelig å se bort fra i konkurransen med andre. På den annen side vil kommunen ha fått mulighet til å utvikle en trygg samarbeidsrelasjon med et privat firma på et svært følsomt tjenesteområde; kommunen vil kunne vite hva den får ved å re-engasjere det samme firmaet. Et stadig skifte av tjenesteleverandør vil dessuten kunne redusere *kontinuiteten i omsorgen*, som viser seg å være spesielt viktig innen eldreomsorg (Engström 1997:142, 148). Kommunen vil derfor kunne føle seg *bundet* til den tjenesteleverandøren den først engasjerte, også selv om tjenesten ikke har blitt utført helt i tråd med kommunens forventninger. Dersom det imidlertid er slik som mange hevder, at det er *konkurransen* mellom flere tilbydere som skaper effektivitet og nyskaping, er det lite gunstig at ett privat firma kommer i en begunstiget situasjon overfor oppdragsgiveren (så vel som overfor andre kommuner, siden det aktuelle firmaet var «først ute» også i landssammenheng). Kanskje gjør særtrekk ved pleie- og omsorgstjenester, at kvaliteten i omsorgen i særlig grad er knyttet til kontinuitet med hensyn til personell og rutiner, denne sektoren spesielt lite egnet til å konkurranseutsettes (Johansson 1997).⁶

Kommunen har i ettertid vurdert erfaringene slik at det nok ikke er sikkert at private bedrifter på lengre sikt vil ha så store konkurransefortrinn i forhold til kommunale enheter, spesielt ikke når kvalitetssikringssystemet kommer i anvendelse også i kommunen, og erfaringene fra fristillingsforsøkene er klare. Det påpekes for

⁵ Noe som bekreftes av den kommunalt tillitsvalgte.

⁶ Man *kan* imidlertid tenke seg at det er (noe av) det samme personalet som gjenfinnes, uavhengig av hvem som vinner kontraktene. Dermed reduseres noe av turbulensen for klientene.

eksempel at det aktuelle private firmaet har en mindre fleksibel organisasjonsform i den forstand at de enkelte tjenstedelene (omsorg, renhold, catering osv.) er organisert i egne resultatenheter som ofte må ta mer hensyn til resultatenhets egne behov for lønnsom drift enn den totale virksomheten. Resultatet *kan* bli at den ene delen ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til de andre delene, at en organisering som enkeltvis er rasjonell, kan bli mindre fleksibel totalt sett. Her mener kommunen at den har et «konkurransefortrinn», at den lettere kan flytte ressurser på tvers av enheter/institusjoner når situasjonen endrer seg.

Kommuneledelsen har også blitt seg mer bevisst at det «koster» å forvalte en privat bedrift, at forvalterrollen overfor en privat tjenesteleverandør krever mer ressurser og kompetanse enn det koster å forvalte en kommunal institusjon og at regnestykket ikke er opplagt, med andre ord om kommunen må sette inn så mye ressurser på å utforme, følge opp og kontrollere den private leverandøren at fortjenesten ved selve tjenesteutsettingen reduseres betraktelig. Dette regnestykket er det imidlertid for tidlig å sette opp.

Kommuneledelsen ser i dag at den i for liten grad stilte krav til dokumentasjon av kompetanse fra den private bedriftens side. Man har forlangt at formelle godkjenninger er i orden (for eksempel tilsynslegeordning, legemiddelemnnd, HMS-system), men ellers bare benyttet generelle formuleringer omkring forhold som faglig kvalifisert bemanning (i tråd med statlige forskrifter som også stort sett er generelt formulert) og personalets utviklingspotensial. Kommuneledelsen trodde at den i større grad kunne overlate en rekke forhold til den private leverandøren. I dag ser man at man som tjenestebestiller nok må kreve mer spesifikk dokumentasjon på en rekke viktige forhold, for eksempel at man har personell som har kompetanse i forhold til spesielt tungt klientell der ofte psykiatriske diagnoser kan være involvert. Kommunen må ved kontraktsinngåelsen i større grad sikre seg at tilstrekkelig, faglig kompetanse er til stede, selv om dette antakelig betyr at prisen for tjenesten *øker*.

Det har også vist seg at mens de kommunale institusjonene gjennom mange år har etablert gode, faglige kontakter med 2. linjetjenesten innenfor omsorgsapparatet, trenger en nyetablert, privat institusjon en viss tid på å utvikle og trekke veksler på dette faglige nettverket.

Kommunens utsetting av pleie- og omsorgsoppgaver til en privat bedrift reiser spørsmålet om ikke de målsettinger man har om å utvikle et kvalitetssystem som blant annet baserer seg på dokumentert ressursbruk, like gjerne kunne utvikles i kommunal regi. Kommunen har tidligere, gjennom ulike omstillingstiltak, prøvd å få dette til, men har vurdert det slik at slike dokumentasjonssystemer lett faller sammen dersom de ikke har en viktig funksjon å fylle i organisasjonen, for eksempel ved at de skal dokumentere at bedriften bruker sine ressurser riktig i forhold til kunden (kommunen som bestiller) og i forhold til bedriftens egen økonomiske overlevelse.

Kommunen har, i stor grad som resultat av utsettingen av pleie- og omsorgsoppgaver til en privat virksomhet, blitt mer opptatt av å dokumentere den kvaliteten som ytes på dette området, både i kommunens egne institusjoner og i den privat drevne. Gjennom blant annet beboer- og pårørendeundersøkelser får kommunen synliggjort på hvilke områder brukerne av tjenestene er fornøyde og på hvilke områder det rår en viss misnøye. En slik synliggjøring er et viktig ledd i bestrebelsene på å sikre kvaliteten i tilbudene og nødvendig for å kunne rette opp det man ikke finner tilfredsstillende. Kommunen *og* brukere kan også bli mer bevisstgjort hva man kan forvente av et kommunalt tilbud; det er ikke sikkert at det er mulig å gjøre alle fullt ut fornøyde, men man kan i det miste bli mer klar over hvilket servicenivå kommunen kan tilby, gitt de ressurser man disponerer. Spørsmålet er om ikke en slik kvalitetsvurdering også kunne skjedd *uten* at tjenester ble satt ut til privat drift.

En for noen noe provoserende problemstilling kan også reises i lys av en del medieoppslag i det siste. I den grad kommunen som bestiller av tjenestene er uenig med den private utføreren om hvor mye ressurser som bør settes inn rundt den enkelte klient: Er det sikkert at de kommunale institusjonene har en bedre praksis enn den private med hensyn til å si fra om eventuelle misforhold mellom klientenes omsorgsbehov og personelletts ressurser? Kanskje skjules en del misforhold i kommunale institusjoner, mens nettopp bestillerrollen og det at det utarbeides noen, i dette tilfellet riktig nok ikke klare nok, krav til omsorgen, setter forholdet mellom klientbehov og omsorgsressurser klarere på dagsordenen. Eventuelle *misforhold* blir mer *synliggjort*. Tilsynsmyndighetene får svært få, helseombudet mener *for* få, klager på pleie- og omsorgstjenester i kommunene. Dette tror man ikke skyldes at forholdene på de kommunale institusjonene alltid er som de skal, men at terskelen for å klage, både for klientene og for de pårørende, er svært høy (*Aftenposten* 2.2.98).

Kommune B: Mellomstor by i sentralt strøk, omkring 25 000 innbyggere

1 Bakgrunn

Kommunen la i 1997 driften av et nytt sykehjem ut på anbud. Kommunen hadde behov for flere sykehjemsplasser. Beslutningen om å sette tjenesten ut på anbud ble tatt på politisk hold, det vil si av kommunestyret. Man vil se om det er mulig å skaffe til veie flere sykehjemsplasser ved privat drift enn ved kommunal, samtidig som tjenestekvaliteten skal være minst like god. En gammel bygning ble pusset opp og gjort i stand til sykehjemsdrift. Det dreier seg i første omgang om 25 plasser, som i neste omgang vil bli utvidet med ytterligere 20 plasser. Hver av klientene får enerom. Disse er organisert i beboergrupper på åtte, etter omsorgsbehov. Institusjonen er

inndelt i 3 beboergrupper med ulikt omsorgsbehov (det vil si ulik grad av demens); man har med andre ord et relativt tungt klientell.

Det nye sykehjemmet får en atskillig høyere standard enn byens øvrige kommunale sykehjem, både med hensyn til bygningsmessige forhold og klientenes livskvalitet (enerom, som ellers ikke er så utbredt). Dessuten har man, ved å starte med «blanke ark», mulighet til å sette sammen beboergrupper ut fra omsorgsbehov; det er ikke så lett å få til i de øvrige, kommunale sykehjemmene, der ulike klientgrupper i større grad blandes sammen. De bygningsmessige og organisatoriske forholdene ved det nye sykehjemmet, som av de fleste oppfattes som en stor forbedring i sykehjemsstandarden, gjør det derfor noe vanskelig å sammenlikne driften av dette sykehjemmet med de andre sykehjemmene i kommunen.

Kommunen beskrev i anbudsdokumentet brukerne og deres omsorgsbehov, det vil si hvilke typer plasser man har behov for. To firmaer la inn bud, med ulik pris. Et større, privat firma fra et naboland la inn det beste budet når tjenestekvaliteten tas i betraktning, men ikke det billigste. Budet lå likevel under det man hadde budsjettet til kommunal drift av en tilsvarende institusjon, et budsjett som for øvrig var noe omtrentlig fordi man ikke hadde noen direkte sammenliknbar kommunal institusjon, for eksempel med hensyn til moderne fasiliteter. Det viste seg at det «vinnende» firmaet er størst på privat omsorg i nabolandet, men dette var ikke kjent for de kommunale beslutningstakerne da anbudet ble inngitt. Firmaet har ikke tidligere drevet pleie- og omsorgsvirksomhet i Norge.

Kommunen hadde ikke anledning til å legge inn bud, blant annet fordi man ennå ikke hadde rukket å utviklet en egen utførerenheter som kan konkurrere på premisser som likner de private firmaenes. Ved neste anbudsrunde vil det imidlertid være aktuelt, fordi en utførerenheter da vil være på plass.

Pleie- og omsorgsadministrasjonen fikk svært kort tid til å forberede seg på å sette tjenesten ut på anbud, fordi det allerede var bestemt at et nytt sykehjem – offentlig eller privat – skulle stå ferdig til å tas i bruk en bestemt dato. Midler var allerede budsjettet til dette. Denne datoen skulle stå fast, selv om driftsformen ble en annen enn den kommunale. Administrasjonen foretok en studietur til Sverige for å se på drift av private, kommersielle sykehjem her og innrømmer at svenske anbudsdokumenter ble benyttet som mal for deres egen anbudsutlysning, men med en tilpasning til norske forskrifter for denne typen tjenester. Heri inngikk også de nye, norske kvalitetsforskriftene for pleie- og omsorgstjenester (fra 1997), som ennå i liten grad har rukket å bli innarbeidet i fagmiljøene. Videre gjorde man seg kjent med den såkalte bestiller-utførermodellen, som innebærer at kommunen utvikler sin kompetanse som bestiller av tjenester. Kommunens plan er på sikt å gjøre de kommunale institusjonene mer konkurranseutsatte uten nødvendigvis å sette dem ut på anbud. Etablering av en bestillerenheter i omsorgsetaten er et første skritt her.

Det er kommunen som tildeler plass ved sykehjemmet, ut fra en vurdering av hvor egnet den enkelte er til å bo der (det vil si ut fra lokalitetenes fysiske beskaffenhet).

Sykehjemmet kom i drift høsten 1997. Firmaets kontrakt med kommunen strekker seg over en fireårsperiode.

Kommunestyrets vedtak om konkurranseutsetting av sykehjemmet var i hovedsak ideologisk motivert og ikke resultat av en systematisk evaluering av eksisterende pleie- og omsorgstilbud. Etter mange tiår med sosialdemokratisk styre ønsket det nye, borgerlige flertallet i kommunestyret å prøve ut nye modeller for kommunal tjenesteproduksjon. Den kommunale administrasjonen har i stor grad stilt seg lojalt bak en slik beslutning.

2 Kostnader

Forut for at kommunen satte driften av det nye sykehjemmet ut på anbud, var det bevilget midler til et sykehjem, basert på et foreløpig anslag over hvor mye det ville koste kommunen å drive et tilsvarende sykehjem. Anbudene lå mer enn 20 prosent under det budsjetterte. Foreløpig er det for tidlig å si noe om hvilke ekstrakostnader, for eksempel i form av såkalte transaksjonskostnader, som vil påføres kommunen ved den nye driftsformen.

Foreløpig er det også vanskelig å gi klare svar på hvorfor det private firmaet kan drive sykehjemmet til en såpass mye lavere pris enn den kommunen selv kan, blant annet fordi driften er nystartet. Pleie- og omsorgssjefens egen oppfatning er at firmaet er flinkere enn kommunen til å delegere ansvar og myndighet nedover i organisasjonen, til dem som jobber med klientene. Bedriftsledelsen står også friere enn kommunen til å ta avgjørelser om for eksempel ansettelser og investeringer. De ulike profesjonsgruppene synes også å samarbeide bedre.

3 Kvalitet

Tidsknapphet og erkjennelse av at man bare i liten grad har kunnskap om den kvaliteten som ytes i kommunale sykehjem, gjorde det vanskelig å ta utgangspunkt i etablerte kvalitetskrav i den bestillingen som anbudsdocumentet skulle inneholde. Man tok derfor utgangspunkt i studier av kvalitet i svenske kommuner og la blant annet disse til grunn, i tillegg til de nye, norske forskriftene. Felles for de svenske erfaringene og de norske forskriftene er at kvalitetsvurderingen i begge tilfeller like mye tar utgangspunkt i brukeres og pårørendes *opplevelser* av tjenestene som av hvilke rutiner og arbeidsoppgaver de ansatte skal utføre. Det ble satt opp en rekke resultatmål for kvaliteten i tjenesten, som for eksempel at klientene skal ha valgfrihet i hvordan de vil leve på institusjonen, at man skal tilstrebe kontinuitet i omsorgen (begrense antallet pleiere den enkelte klient skal forholde seg til), vise respekt for klientene, gi klientene trygghet, gi den enkelte et mest mulig meningsfylt liv og understreke personalets tilgjengelighet; det dreier seg om kvalitetsmål som etter hvert

har fått generell tilslutning (selv om de bare i begrenset grad er virkeliggjort). Det stilles for eksempel ingen krav til hvordan personellet disponerer sin tid (det blir heller ikke gjort ved kommunal drift), om tilstrekkelig tid blir satt av til mer sosiale sider ved omsorgen; klientenes tilfredshet her vil man måle i ettertid, gjennom bruker- og pårørendeundersøkelser.

Etter etatsledelsens mening stilte man i anbudsdokumentene så pass strenge krav at det utelukket de minst kompetente firmaene. Kommunen stilte imidlertid ikke bemanningskrav utover det som fremgår av gjeldende forskrifter for drift av sykehjem; disse er til gjengjeld relativt åpne med hensyn til antall pleiere per klient.

Kommunen stilte, som ansvarlig for kvaliteten på tjenestene, krav om at den skal ha fullt innsyn i og mulighet til fortløpende å vurdere kvaliteten. Kommunen skal, ifølge anbudsdokumentet og under hensyntaken til klientenes integritet, ha uinnskrenket tilgang til beboerrom og de øvrige virksomhetslokalene, rett til å se samtlige arbeidsplaner og øvrig materiell som gjelder den enkelte beboer, rett til å foreta intervjuer med beboere og deres pårørende, samt bruke spørreundersøkelser overfor pårørende og ansatte, rett til å se alt annet materiell hos entreprenøren som kommunen bedømmer som relevant for oppfølging av virksomheten. Dette kan blant annet omfatte bemanningslister, turnusplaner og andre dokumenter som kan vise personellinnsats og arbeidsdeling. Kommunen vil, blant annet basert på de ovennevnte informasjonskildene, utvikle et kvalitetsmålingssystem som både skal anvendes på kommunale og private pleie- og omsorgsvirksomheter. Disse undersøkelsene kan foretas enten av kommunens egne ansatte eller av en mer nøytral instans, oppnevnt av kommunen. Kommunen har innhentet ekstern rådgivning om hvordan disse undersøkelsene bør legges opp.

Den private utføreren skal også fire ganger i året informere kommunen om virksomheten. Hvert år skal en virksomhetsredgjørelse utarbeides og regnskap vedlegges. Det vises også til at kommunens egen revisjon har rett til innsyn og revisjon av regnskapene på linje med den revisjonen som utføres for kommunal virksomhet.

Kommunen har opprettet samarbeidsorgan mellom kommunen og utføreren som løpende tar seg av både saker som knytter seg til det mer juridiske ved kontrakten og forhold som gjelder den enkelte klient, for eksempel saker som vedrører forverring av klientenes helsetilstand.

Deling av bestiller-utførerfunksjonen anses ikke bare praktisk for konkurranseformål, men vurderes av etatsledelsen også å ha et kvalitetssikringsaspekt. Mange brukere og deres pårørende vegrer seg for å klage til dem som utfører tjenestene. I den tradisjonelle, kommunale organisasjonen er klageinstansen mer direkte underlagt utførerinstansen. Derfor kan det være viktig å ha et klarere skille mellom dem som bestiller og dem som utfører tjenestene; klagenes rettes nå til bestillerenheten.

I den grad det var tid til å utforme kravspesifikasjoner i anbudsdokumentet, trakk kommuneledelsen med fagfolk, i hovedsak avdelingslederne på de kommunale sykehjemmene, i denne prosessen.

De første brukerundersøkelsene, hvor de pårørende uttalte seg på sine nærmestes vegne, ble gjennomført våren 1998, etter om lag tre måneders drift. Samtidig ble tilsvarende undersøkelser gjennomført blant de ansatte, med søkelys på beboernes livskvalitet ved institusjonen. Videre ble tilsynsbesøk gjennomført.

Tilsvarende undersøkelser blir gjennomført på de kommunale institusjonene, både for å få informasjon om den kommunale tjenestekvaliteten og for å ha et sammenlikningsgrunnlag mellom offentlig og privat drift. Først når undersøkelsene i både den private og de offentlige institusjonene foreligger, er det grunnlag for å uttale seg om sterke og svake sider ved ulike typer drift. For den private institusjonens del må det også bemerkes at den er helt nyopprettet og derfor kan ha oppstartingsproblemer som kan slå ut på tjenestekvaliteten, problemer som også en nystartet offentlig institusjon kan ha.

Tilsynsbesøket var et *anmeldt* besøk, det vil si institusjonen var kjent med tidspunktet for besøket. Tilsynsbesøket dreide seg dels om en samtale med driftsjefen (øverste ansvarlige) om en rekke organisatoriske sider ved driften (for eksempel utvikling av internkontrollsystemer, etablering av medbestemmelsesordninger for beboere og pårørende, aktiviseringstiltak for beboerne med mer), dels samtaler med ansatte og beboere om hvordan de opplever forholdene ved institusjonen og dels en runde gjennom institusjonen for å få et inntrykk av «stemningen» ved institusjonen. Nå er det som nevnt ikke meningen at dette besøket skal gjelde som eneste kilde til informasjon om institusjonens måte å fungere på, men skal ses i sammenheng med andre informasjonskilder. Likevel kan det være grunn til gi noen kritiske bemerkninger til slike tilsynsbesøk som informasjonskilde, uansett om de skjer i offentlige eller private institusjoner. For det første kan anmeldte besøk⁷ være lite verdt fordi institusjonen da har mulighet til å fremstille seg på en mer tiltalende måte enn om besøket var uanmeldt. For det andre vil gjerne både beboere og ansatte være tilbakeholdne med å uttrykke annet en tilfredshet ved slik besøk, det er gjerne vanskelig å ta opp problematiske saker i korte samtaler med personer som man bare i liten grad kjenner. Fra annet hold vet vi at beboere innen omsorgsinstitusjoner svært sjelden klager på sin situasjon, noe de færreste tror må tas som uttrykk for at de er fullt ut tilfredse med situasjonen (*Aftenposten* 2.2.98).

Pårørende- og ansatteundersøkelsene er utformet som en rekke påstander de respektive skal ta stilling til, hovedsakelig med vekt på beboernes situasjon. Med

⁷ Begrunnelsen for å foreta anmeldte besøk er gjerne at man da har mulighet til å treffe de personene man ønsker å snakke med, et argument som jo har mye for seg. Det kunne imidlertid vært hensiktsmessig å gjennomføre både uanmeldte besiktigelser og avtalte møter.

forbehold om at resultatene fra brukerundersøkelsene foreløpig skal tolkes svært forsiktig, både fordi undersøkelsene ble foretatt like etter oppstart av institusjonen og fordi undersøkelsen på de kommunale institusjonene ikke er ferdige, kan noen funn gjengis. Hovedinntrykket er at både beboere og ansatte er godt fornøye, med den kvaliteten som gis. De områder hvor beboerne likevel uttrykker noe misnøye, gjelder aktiviseringstilbud og kulturelle tilbud. De ansatte uttrykker noe sterkere enn de pårørende at forholdene ikke fullt ut er tilfredsstillende for beboerne her, men at de primære behovene (stell, hygiene, måltider) dekkes på en tilfredsstillende måte. Hjelpepleiernes tillitsvalgte uttrykte at dette *kan* skyldes oppstartproblemer; blant annet tok det tid før aktivitør var ansatt. Vedkommende mener at situasjonen allerede nå er forbedret på dette området.

4 Arbeidsforhold

De kommunalt ansatte ble ikke direkte berørt av sykehjemsetableringen i og med at det dreier seg om et nytt sykehjem. De ble imidlertid informert om prosessene som var på gang og trukket med i en del av det forberedende arbeidet i form av deltakelse i arbeidsgrupper. Dette til tross for motstand blant de ansatte mot selve driftsendringen.

Likevel har man hatt stor tilgang på søkere til de ledige jobbene, særlig hjelpepleierjobbene, trolig fordi det dreier seg om en ny institusjon med tiltalende lokaliteter og nytt utstyr, og kanskje også en ny måte å legge opp arbeidet på, men også på grunn av overskudd på hjelpepleiere i kommunen. Kommuneledelsen antyder at det kan godt tenkes at tilgangen på søkere hadde vært like god dersom et tilsvarende nytt sykehjem var drevet av kommunen. Sykepleiere har det ikke vært like lett å skaffe, men her spiller den generelle mangelen på (yrkesaktive) sykepleiere nok inn.

Kommunen stilte krav om at de ansatte skal ha tariffavtale. Lønnsforholdene tilsvarende i hovedsak kommunens, men med noe høyere begynnerlønn for nyutdannede hjelpepleiere enn den kommunale tariffen. De fleste tilsatte hjelpepleierne hadde imidlertid med seg lang praksis fra tilsvarende kommunal virksomhet og går derfor allerede i topplønn etter den kommunale tariffen. Bedriften opererer imidlertid ikke med en lønnsstige som i kommunen. Det er foreløpig uavklart og gjenstand for forhandlinger mellom partene i bedriften hvordan lønnsopprykk skal skje, om det skal etableres individuelle opprykksstiger basert på ansvar eller ordninger basert på ansiennitet og formalkompetanse, eventuelt en kombinasjon av disse. Generelt gjelder det i denne kommunen som i den forrige vi omtalte, at individbaserte opprykksystemer vekker både positive og negative reaksjoner; de fleste ansatte i den private virksomheten har sin arbeidserfaring fra kommunal sektor og er mest kjent med mer kollektivt orienterte lønssystemer.

Bemanningen er den samme som i kommunale institusjoner, men med mer ansvar lagt til lavere nivåer i organisasjonen enn vanlig er i kommunale institusjoner. Det satses på å rekruttere hjelpepleiere heller enn ufaglærte. Hjelpepleiernes tillitsvalgte mener at det kreves mer av alle typer ansatte på denne institusjonen enn i kommunale institusjoner, uten at det så langt hevdes å gi et for stort arbeidspress. Vedkommende peker dessuten på at de ulike faggruppene samarbeider bedre her enn i de kommunale institusjonene hun har arbeidet i.

De ansatte må videre gjøre en rekke forefallende arbeidsoppgaver her som det var ansatt eget personale for å utføre i de kommunale institusjonene, for eksempel vask og stell av beboernes klær. Man *kan* stille spørsmål ved om slike arbeidsoppgaver kommer til å fortrenge for eksempel mer sosialt samvær med beboerne, om de ansatte må fylle lommer i arbeidsdagen med ulike typer forefallende arbeid heller enn å bidra til sosialt samvær og aktivisering. Foreløpig er det for tidlig å trekke konklusjoner her.

5 Kommunal beredskap

Kommunen regner med at den tar over virksomheten dersom kontrakten med det private firmaet sies opp før avtaleperiodens utløp, og at den kan overta de privat ansatte. Det private firmaet har måttet stille økonomiske garantier for driften ved et kontraktsbrudd, i form av en bankgaranti for to måneders videre drift.

6 Videre planer

Kommunen har planer om også å sette deler av den hjemmebaserte pleie- og omsorgstjenesten ut på anbud. Her blir det i så fall snakk om en eksisterende tjeneste. Kommunalt ansatte vil derfor bli berørt på en mer direkte måte enn ved etableringen av sykehjemmet. Virksomhetsoverdragelsesdirektivet vil her kunne komme til anvendelse.

7 Vurderinger

Så langt stiller etatsledelsen seg åpen med hensyn til om privat drift av sykehjem vil lønne seg for kommunen, om kostnadene på lengre sikt vil bli så lave som anbudsprisen antyder. Kontrakten med firmaet åpner for reforhandlinger underveis, dersom uforutsette forhold skulle oppstå. Etatsledelsen er klar over at forhold kan være uteglemt i kontrakten, siden den jo er uvant med å regulere så mange aspekter ved tjenesteutførelsen i en kontrakt. Kostnadsdrivende forhold kan dukke opp.

De nye, statlige forskriftene om kvalitetssikring angir ikke klare retningslinjer for hvordan denne sikringen skal skje. Det synes som om kommuneadministrasjonen ønsker å bruke erfaringen fra privat drift som brekkstang for å utvikle et kvalitetssikringssystem som blant annet er basert på dokumentert ressursbruk og tilbakerapportering fra brukere/pårørende, for dermed å utvikle et verktøy for

kvalitetssikring. Det interessante er da at kommuneledelsen har liten tro på at dette vil kunne skje uten at en privat virksomhet fungerer som «fødselshjelper», at det ville vært vanskelig å gjennomføre i ren kommunal regi; når systemet imidlertid er utviklet, mener man også kommunen kan ta det i bruk.

5.2 Renovasjon

Renovasjonsoppgaver har tradisjonelt vært utført både i kommunal og privat regi. I mange kommuner har renovasjonen alltid være privat drevet, selv om det er en kommunalt pålagt oppgave.

Kommune C: Middels stor by i Østlandsområdet, omkring 45 000 innbyggere

1 Bakgrunn

For flere år siden gikk kommunen ut med anbudsutlysning av den kommunale renovasjonen. Denne prosessen ble stoppet av fagorganisasjonen i kommunen fordi prosessen hadde forløpt uten at de ansatte og deres organisasjoner ble orientert. Det rådet derfor strid i kommunen om hvordan renovasjonen skulle organiseres. Teknisk etat, som har ansvaret for renovasjonen, fikk derfor av politikerne en tidsfrist på to år til å utrede to mulige renovasjonsordninger, en kommunal og en privat. Ifølge den kommunale fagforeningen skjedde det svær lite i denne perioden. Først da det nærmet seg frist for fremlegging av de to forslagene, ble arbeidet satt i gang.

Bykommunen ble i mellomtiden slått sammen med noen nabokommuner til en storkommune i midten av 1990-årene. Før sammenslåingen hadde byen kommunal renovasjon, mens flere av nabokommunene som inngikk i storkommunen, hadde privat renovasjon. Ved kommunesammenslåingen sto man overfor beslutningen om man skulle utvide den kommunale renovasjonen til også å omfatte nabokommunene, med den følge at man blant annet måtte kjøpe inn flere søppel-innhentingsbiler, eller om man skulle gjøre all renovasjonen privat. Etatsledelsen vurderte altså ikke en delt løsning. Avtaleperioden for de private renovatørene sto i ferd med å gå ut. Det hastet derfor med å komme frem til en beslutning, slik at ikke deler av storkommunen sto uten renovasjon.

Arbeidet med å utrede en ny løsning for renovasjonen (gjaldt bare forbruksavfall, såkalt restavfall og papirinnsamling, ikke spesialavfall, som fortsatt skulle tas hånd om av kommunen) ble igangsatt. Kommunen nedsatte en arbeidsgruppe, med blant annet deltakelse fra et privat konsulentfirma, fra teknisk etat, fra de kommunale

renovatørene og Norsk Kommuneforbund. Gruppen skulle vurdere en fremtidig renovasjonsordning, også en mulig kommunal løsning. Innstillingen fra arbeidsgruppen var imidlertid ikke enstemmig; representantene for de ansatte i kommunen var sterkt imot en privat løsning. Likevel ble det besluttet, blant annet med støtte fra politikerne i kommunen,⁸ at priser fra aktuelle, private firmaer skulle innhentes og en pris for en tilsvarende kommunal tjeneste utarbeides.

2 Kostnader

Det viste seg at den kommunale prisen lå atskillig høyere enn de private firmaenes. De private firmaenes priser (per søppelsekk) varierte på den annen side også en god del. Det ble gjort en ny vurdering av den kommunale prisen for å se om det likevel var mulig å «matche» de private firmaenes priser, men fremdeles kom den kommunale prisen ut noe høyere, også selv om de private firmaene hadde et momspåslag på sine priser. En ny anbudsrunde ble utlyst. Kommunen la selv inn bud. Det kom imidlertid nå inn bud som lå enda lavere enn de tidligere. Firmaet med det lavste budet fikk tilslaget på en kontrakt over syv år, som startet fra og med 1997. Den private konsulentens råd var også medvirkende til at en privat løsning ble valgt.

De kommunalt ansattes representant mente at prissammenlikningen mellom en privat og en offentlig løsning ikke var reell, blant annet fordi den kommunale prisen inkluderte bygging av nye lokaler for renovatørene og innkjøp av mye nytt utstyr. De ansattes representanter mente at man godt kunne klare seg med eksisterende lokaler og utstyr, i det minste i en periode. Likeledes at de søppelbilene man allerede hadde, var vel så godt tilpasset innhentingsmetodene som de nye og dyre bilene det private firmaet kjøpte inn og som skulle avskrives gjennom firmaets pris på tjenesten. Slike innvendinger ble imidlertid ikke tatt til følge i den endelige beslutningen.

Etatsledelsen peker på to forhold når den skal forklare hvorfor det private firmaet kan levere billigere tjenester enn kommunen selv, for det første at firmaet driver med en liten administrasjon (har en flat organisasjonsstruktur) og dernest har stordriftsfordeler ved å tilby tjenester i hele Østlandsområdet, og kanskje også ved å ha spesialisert seg på renovasjonstjenester. Dette firmaet lå klart lavere i pris enn de andre tilbyderne; de andre firmaenes priser lå nærmere opp til kommunens egen.

En viktig side ved den vinnende bedriftens stordriftsfordeler må nok dessuten ses i sammenheng med at den ifølge de kommunalt ansattes representant er i ferd med å oppnå en monopolstilling innen renovasjon på Østlandsområdet. Man skal derfor ikke se bort fra at firmaet kan operere med en strategisk prissetting for å komme inn på nye markeder.

⁸ Kommunens politiske styre består i dag av et samarbeid mellom Arbeiderpartiet og Høyre.

3 Kvalitet

Bak kommunens valg av privat renovatør lå en prisvurdering; man valgte den leverandøren som kunne tilby tjenesten til laveste pris. Men også andre forhold spilte inn. Man ønsket ifølge etatsledelsen å forholde seg til én part, og man ønsket leverings-sikkerhet for tjenesten. Tidligere erfaringer med kommunalt renhold var ikke udelte gode. Det var blant annet stort sykefravær blant de få renovatørene, noe som skapte store problemer for søppelinnhentingene fordi man ikke hadde ekstramannskaper å sette inn. Kommunen forsøkte å få til en samordning mellom flere kommunale, tekniske tjenester for å ha reservepersonell å sette inn i tilfelle stort sykefravær, men opplevde liten vilje til en mer fleksibel arbeidsorganisering.

Medvirkende til at en privat løsning ble valgt, var imidlertid også en sammenlikning av erfaringene fra noen av de kommunene som hadde en privat renovasjonsløsning forut for sammenslåingen, i forhold til dem som hadde kommunal renovasjon. Erfaringen var at i de kommunene som hadde privat renovasjon, var det færre som klaget på tjenesten enn i kommuner med kommunal renovasjon. Etatsledelsen forklarer denne forskjellen mellom privat og kommunal renovasjon med ulike arbeidstidsordninger. Mens de ansatte i de private firmaene hadde fast årslønn og fast arbeidstid, valgte de kommunalt ansatte renovatørene å arbeide på akkord (antall søppelsekker per dag) i stedet for å arbeide full tid, blant annet for å kunne bli tidlig ferdig med runden. En slik arbeidstidsordning førte både til slitasjeskader og stort sykefravær. Den førte også til dårligere tilgjengelighet i organisasjonen. Når de ansatte forsøkte å bli ferdige med sine innhentingsrunder fortest mulig, var det vanskelig å få tak i personellet utover dagen dersom klager kom inn, mens man ikke opplevde slike problemer med de private firmaene. Etatsledelsen mente at den hadde forsøkt å få til en endret arbeidstidsordning, men hadde i liten grad fått gjennomslag for det blant de kommunalt ansatte.

De kommunalt ansattes representant sier seg enig i at renovatørene hadde valgt en svært belastende arbeidstidsordning. Renovatørenes motstand mot å endre denne må imidlertid ses i sammenheng med at etatsledelsen ønsket å pålegge renovatørene flere arbeidsoppgaver i løpet av arbeidstiden; vurderingen blant de ansatte var at den reduserte belastningen ved å gå bort fra sykdomsfremkallende akkordarbeid og over til fulltidsarbeid, ble «spist opp» av nye arbeidsoppgaver.

Etatsledelsens synspunkt er at det nå er det private firmaets oppgave å sørge for at reservepersonell finnes i tilfelle av for eksempel sykefravær. Kommunen slipper å bruke tid på å organisere tjenesten; den kan konsentrere seg om kvalitetsaspektet, inklusive klagebehandling. Selv om prisen på tjenesten var medvirkende til at renovasjonen ble privat, var altså andre forhold av betydning for tjenestekvaliteten utslagsgivende. Etatsledelsens vurdering i dag er at den så langt i kontraktperioden ikke har brukt mer tid til å administrere en kontraktsstyrt renovasjonsordning;

tidligere brukte den mye tid på å administrere fravær (få tak i reservepersonell ved fravær, håndtering av klager).

Det fremgår av kontrakten med operatøren hvilken kvalitet på tjenesten som forventes fra operatøren. Kommunen stilte imidlertid ingen spesielle kompetansemessige betingelser i anbudsutlysningen utover at firmaene som ville komme i betraktning, må kunne dokumentere at de har utviklet internkontrollsystemer for helse-, miljø- og sikkerhet.⁹ De aktuelle firmaene ble også sjekket på forhånd i forhold til økonomisk seriøsitet (blant annet innbetaling av skatter og avgifter).

Privat renovasjon utføres ofte av transportfirmaer eller entreprenørfirmaer som har renovasjonsoppgaver for kommuner som en tilleggsoppgave. Det firmaet som vant anbudet, har imidlertid spesialisert seg på renovasjon og utfører renovasjonsoppdrag i mange kommuner på Østlandet. For å kvalifisere sine ansatte, gjennomfører dette firmaet blant annet et 40 timers kurs i håndtering av søppel, en opplæring den kommunale etatsledelsen mente kommunen selv ikke var like systematisk til å gi.

Foreløpig kan ikke kommunen vurdere hvor godt det private firmaet utfører sine oppgaver; til det har kontraktstiden løpt for kort. Måten man vil vurdere kvaliteten på, er gjennom innkomne klager til kommunen som ansvarlig instans. Etatsledelsens tidligere erfaring er at publikums terskel for å klage på renovasjonen er svært lav, at folk lett klager dersom de er misfornøyde med tjenesten. Man vurderer derfor *klageinngang* som en god målestokk for kvalitet. Ved å utarbeide systemer for klagehåndtering, blant annet systemer for å finne ut hvor feilen ligger (hos kommunen, hos den private operatøren, hos publikum selv), blir det lettere for etatsledelsen å behandle og følge opp klagene. Etatsledelsen har fått inn flere klager enn tidligere, men mye tyder på at de vel så mye skyldes at publikum ikke er klar over hvilken tjeneste de betaler for¹⁰ som dårlig behandling av den private operatøren.

Kommunen har regelmessig kontakt med den private operatøren hvor løpende problemer tas opp. Kontrakten åpner for reforhandlinger underveis, dersom uforutsette problemer skulle dukke opp. I så fall kan prisen kommunen betaler for tjenesten komme til å endres. På undersøkelsestidspunktet hadde det ikke skjedd kostnadsøkninger i forhold til kontraktsprisen.

⁹ Som ifølge Arbeidsmiljøloven er pålagt alle bedrifter f.o.m. 1.1.97.

¹⁰ Kommunen har, i likhet med mange andre kommuner, utviklet et system der publikum velger ulike renovasjonsløsninger, for eksempel størrelse på beholder, beholderens avstand til bolig osv.; prisen på tjenesten avhenger blant annet av slike forhold. Dette systemet er utviklet for å spare renovatørene for belastninger. Det skjer ofte at publikum ikke er klar over hvilken løsning de selv har valgt og klager på feilaktig grunnlag.

4 Arbeidsforhold

De fire kommunale renovatørene fikk tilbud om jobb i det private firmaet, men hadde også mulighet til å bli værende i kommunen med nye oppgaver (avfalls-deponering, en ny statlig pålagt, kommunal oppgave), noe de også valgte. Vi har ikke tilgang til opplysninger om arbeidsforholdene i det private leverandørfirmaet.

5 Beredskap

Kommunen har i dag ingen kommunal beredskap innen renovasjon, for eksempel dersom uforutsette forhold skulle inntre, for eksempel dersom operatøren trekker seg ut før kontraktstidens utløp. I så fall må man engasjere private transportfirmaer i distriktet. Dersom det private firmaet skulle gå konkurs i løpet av kontraktstidsperioden, har kommunen rett til å overta kjøretøyene og diverse utstyr mot en kontraktsfestet sum. Operatøren har også stilt en bankgaranti på ti prosent av kontraktssummen som kan brukes til videre drift i en overgangsperiode.

6 Videre planer

Etatsledelsen er av den oppfatning at man ikke har tatt en irreversibel beslutning om privat renovasjon. Når kontraktstiden går ut eller dersom kontrakten brytes før tiden, *kan* det tenkes at kommunen vil omgjøre sin beslutning om privat renovasjon. Man regner blant annet med at kommunen kan få kjøpt billige renovasjonsbiler fra det private firmaet som i så fall blir stående uten oppdrag i kommunen.

7 Vurdering

I tillegg til pris, var en u hensiktsmessig arbeidstidsorganisering i den kommunale renovasjonen utslagsgivende for valg av privat utfører. En akkordbasert ordning førte både til mye slitasje, stort fravær og manglende tilgjengelighet, noe også de tillitsvalgte sa seg enige i. Denne arbeidstidsordningen er imidlertid ikke spesiell for offentlig renovasjon, men er vel så utbredt i privat virksomhet. Som vi skal se i presentasjonen av den neste kommunen, er nettopp valget av en akkordbasert arbeidstidsordning blant de private renovatørene opphav til misnøye med tjenestekvaliteten i denne kommunen. Det synes med andre ord som om valget av arbeidstidsordning kan være vel så utslagsgivende på kvaliteten av tjenesten som at tjenesten utføres i privat heller enn i offentlig regi. Etatsledelsens problemer med å få til en arbeidsorganisatorisk endring som også de ansatte kunne godta, var dermed utslagsgivende for valget av en privat leverandør av tjenesten. Den private leverandøren kunne garantere tilgjengelighet og personelltilgang ved fravær, samtidig som kommunen var mindre interessert i hvordan dette skjedde. Man kan hevde at kommunen fraskriver seg ansvar for de privatansatte arbeidstakerne; på den annen side er bedriften pålagt å etablere et system for helse-, miljø og sikkerhet som skal ivareta de ansattes arbeidsmiljø. Om de privatansattes arbeidsmiljø innebærer en forverring

i forhold til situasjonen under kommunal drift, er dermed avhengig av hvor godt system den private bedriften har klart å utvikle for å sikre sine arbeidstakere.

Kommune D: Liten skog- og landbrukskommune på Østlandet, omkring 2500 innbyggere

1 Bakgrunn

Kommunen har satt renovasjonen ut på anbud siden slutten av 1970-tallet da kommunene ble pålagt å etablere en renovasjonsordning, det vil si at kommunen alltid har hatt privat renovasjon så lenge man har hatt en kommunalt pålagt renovasjonsordning. Det har imidlertid vært vurdert å gjøre den kommunal, men kommunepolitikerne fant ut at det krevde for store investeringer i blant annet biler. Dessuten har politikerne vært skeptiske til å ansette flere i teknisk etat som har ansvaret for renovasjonen.

Fra og med 1995 skulle ny renovasjonsavtale tre i kraft, etter at den forrige avtalen utløp. Kommunen utarbeidet nytt anbudsgrunnlag, blant annet med hjelp av et konsulentfirma. Kommunen foretok ikke en åpen anbudsinnbydelse, men gjorde en henvendelse til en del firmaer som man trodde kunne etablere en tilfredsstillende renovasjonstjeneste og som man visste driver på en forsvarlig, økonomisk måte (for eksempel ha betalt skatter og avgifter).

Henvendelsen gikk både til større firmaer som er spesialiserte på renovasjon, og mindre entreprenør- og transportfirmaer som har renovasjon som en tilleggsoppgave.

2 Kostnader

Firmaet som vant anbudet, et mindre entreprenørfirma, leverte inn det laveste anbudet. Det hadde også tidligere utført renovasjonsoppgaven for kommunen (siden 1992) og kommunen hadde så langt vært fornøyd med den tjenesten firmaet leverte. Kommunen hadde også sjekket at firmaet drev sin virksomhet i tråd med lover og forskrifter. Likeledes har firmaet stilt bankgaranti ved kontraktsbrudd. Ny kontrakt ble inngått i 1995 og løper i fem år.

3 Kvalitet

Kommunen hadde inntil siste kontraktsinngåelse gode erfaringer med privat drevet renovasjon og den aktuelle operatøren. Dette var trolig medvirkende til at det samme firmaet også fikk tilslaget for neste anbudsperiode. Kommunen merket imidlertid tidlig i den nye anbudsperioden at kvaliteten på tjenesten som firmaet leverte, sank betraktelig. Mange klager ble meldt til kommunen. Etatsledelsen har gjentatte ganger

formidlet klagen videre til firmaet, men uten at klagen har blitt tatt til følge. Dels gjelder klagen forhold der det er klart at firmaet misligholder kontrakten (kjører forbi søppelstativer, behandler stativene så hardhendt at de ødelegges), dels gjelder det forhold som ikke er klart nok spesifisert i kontrakten, men hvor man juridisk sett befinner seg i en gråsoner i forhold til hvem – firmaet eller kommunen – som har ansvaret for å rette opp situasjonen (hvor dårlig veien frem til huset er, eller om den er måkt).¹¹ Det vil alltid være områder kontrakten ikke regulerer konkret nok og der det blir uklart hvem som skal gjøre hva, kommunen eller den private operatøren, for eksempel hvor mye snø som skal til for at firmaet betegner veiene som uframkommelige.

Et ytterligere kompliserende forhold er at publikum i denne kommunen synes å ha en høy terskel for å klage, særlig skriftlig, på grunn av kommunens størrelse og at «alle kjenner alle»; publikum kjenner for eksempel også til leverandørfirmaets innehaver og gutta som kjører søppelbilen.¹² Publikum er redd for at behandlingen fra firmaets side blir enda dårligere dersom det blir kjent hvem som har klaget. Kommunens advokat har dessuten vist til at skriftlige klager er det eneste som vil bli tillagt vekt ved en eventuell rettssak mot firmaet.

Årsaken til at firmaet nå yter en mye dårligere tjeneste enn tidligere, er nok sammensatt. Dels har det sammenheng med at nye folk er ansatt til å gjøre jobben, og som ikke har samme innstilling til arbeidet som de tidligere renovatørene, dels at firmaet ikke er så opptatt av å beholde kontrakten (blant annet på grunn av høykonjunktur og etterspørsel etter andre mer lukrative oppgaver for et entreprenørfirma) og derfor ignorerer klager, men samtidig vet at kommunen juridisk sett står svakt dersom den ønsker å avvikle kontrakten før kontrakttidens utløp.

Etatsledelsens frustrasjon retter seg i særlig grad mot at kontrakten med firmaet gjør det vanskelig å påvise konkrete mislighold, at det alltid vil være områder kontrakten ikke regulerer godt nok, og dessuten stiller kommunen uten maktmidler når man mener å ha dokumentert mislighold av kontrakten. Her mener man at konsulentfirmaet man i sin tid fikk hjelp av til å utarbeide anbuds materialet, nok har gjort en dårlig jobb. Ved en eventuell ny anbudsutlysning vil man legge mer arbeid i kontraktsformuleringene for å sikre kommunens interesser. Man vil blant annet sikre seg en bedre løpende kontakt med firmaet og muligheter til reforhandling underveis i kontraktsperioden, slik at kontrakten eventuelt kan sies opp uten for store økonomiske omkostninger for kommunen, for eksempel ved å kunne stoppe utbetalinger til firmaet uten at firmaet kan true med en kostbar rettssak.

¹¹ Det dreier seg her om bygdeveier som ofte, for eksempel på grunn av teleløsning, kan være i en dårlig forfatning.

¹² Som vi så, var det motsatte tilfellet i den kommunen som presenteres i avsnittet foran: klager terskelen var lav.

Etatsledelsen har allerede tatt kontakt med et konsulentfirma som har kompetanse på renovasjonsområdet.

4 Arbeidsforhold

De ansatte som i dag utfører renovasjonsoppgaven for det private firmaet, har ifølge kommunen en annen og lavere serviceinnstilling til publikum enn firmaets tidligere renovatører. Det er engasjert unge personer som utfører renovasjonsoppgaven på akkord i løpet av noen dager, for så å ha andre arbeidsoppgaver de andre ukedagene. De ansatte er med andre ord engasjert av firmaet på en måte som gjør det attraktivt for dem å bli fortest mulig ferdig med jobben, med de slitasjeproblemer det medfører, samtidig som firmaet (nå) er lite motivert for å stille krav til sine ansatte om en serviceinnstilling i forhold til dem som mottar firmaets tjenester.

5 Beredskap

Kommunen har ingen spesiell beredskap utover bankgarantien dersom kontrakten med det private firmaet skjærer seg før kontraktsperioden er avsluttet. Alternativet vil være at andre firmaer på kort varsel overtar oppgaven, med de konsekvenser dette kan ha for kostnader og kvalitet.

6 Videre planer

Etatsledelsen har etter de dårlige erfaringene med det private firmaet tatt kontakt med et regnskapsfirma for å lage et økonomisk overslag over hva kostnadene ville være om renovasjonen ble overført til kommunen. Her har man tatt hensyn til at kommunen må kjøpe inn søppelbil, anskaffe personell osv. Det ble beregnet at kommunen ville spare ni prosent på kontraktssummen ved en driftsendring fra privat til kommunal drift. For kommunen er også momsreglene et argument for kommunal renovasjon i den forstand at kjøp av privat renovasjon innebærer et momspåslag på prisen (som for tiden er 23 prosent). Dessuten er et kommunalt innkjøp av søppelbil ikke momsbelagt, mens private firmaer må betale moms på sine bilinnkjøp. Dagens politiske ledelse i kommunen er imidlertid lite villig til å reversere beslutningen om privat renovasjon.

Ifølge etatsledelsen er en videreføring av privat drift av renovasjonsordningen til vurdering. Kommunen er først avhengig av å avvikle kontrakten med det private firmaet, enten gjennom en rettsak før kontraktstidens utløp eller ved kontraktsslutt (år 2000). Selv om politikerne skulle bestemme at anbudsordningen skal bestå, er én mulig løsning at kommunen går sammen med nabokommunene om å etablere et apparat for søppelinnhenting og deltar i anbudsrundene i sine respektive kommuner sammen med private firmaer.

For øvrig er ikke etatsledelsen generelt negativt innstilt til privat renovasjon, dels fordi man tidligere har hatt tilfredsstillende erfaringer, dels fordi

nabokommunene er fornøyde med sine private ordninger og sine private leverandører. Hovedproblemet oppfattes å være et privat firma som av ulike grunner ikke (lenger) tar oppgaven seriøst, og en kontrakt som er utformet på en måte slike at kommunen bli svarteper. Teknisk sjef ville nok selv, dersom operatøren fortsatt skal være privat, foretrekke at kontrakten går til et større, etablert og velrenommert renovasjonsfirma. De kontraktsproblemer kommunen i dag står oppe i, forklares i en viss grad med at politikerne ved tildeling av kontrakter har lagt større vekt på å støtte lokalt næringsliv, eventuelt helt bestemte næringsdrivende, enn å sikre profesjonalitet i arbeidsutførelsen.

7 Vurdering

Kommunen har alltid benyttet en privat renovasjonsordning. Bevisstheten om at ordningen bør utføres mest mulig kostnadseffektivt, har vært lav. Kommunen (politikerne) har i liten grad vært opptatt av å undersøke om en kommunal ordning kunne være vel så økonomisk gunstig og har i stedet fortsatte den tradisjonelle, private ordningen, kanskje for å støtte lokalt næringsliv. Når beregninger foreligger som synes å peke i favør av kommunal drift, tillegges det liten vekt.

Denne lille kommunen synes også å ha hatt begrenset kapasitet til å styre anbudsutsettingen på en profesjonell måte, blant annet ved å sikre seg juridisk ved kontraktsbrudd; man har stor grad stolt på at den private leverandøren «oppfører seg skikkelig». Når den ikke gjør det, har man ikke hatt sanksjonsmuligheter (for eksempel holde tilbake utbetalinger).

Det har også vært problematisk å sikre seg mot «gråsoner» i kontrakten der det er uklart hvor ansvaret ligger, i kommunen eller hos den private utføreren. Disse gråsonene oppstår særlig fordi ulike tjenester er vevd inn i hverandre, for eksempel ved at kommunen (eventuelt andre) er ansvarlige for veiene som den private renovatøren skal benytte. Ønsker den private utføreren å være lite samarbeidsvillig, kan den lett fortsette å være det uten at konkrete mislighold kan dokumenteres. Dersom alle slik gråsoner skulle være avklart, ville det kreve en svært omfattende spesifikasjon av tjenesten.

Det er interessant å merke seg at arbeidstidsordningen i det private utførerfirmaet (eller en mangel på sådan) i denne kommunen er opphav til liknende problemer som dem som ble beskrevet hos foregående kommune, men da i kommunal regi. En arbeidstidsordning (akkord) som stimulerer til å bli fortest mulig ferdig med jobben, synes å bidra til både redusert kvalitet (slurv, manglende tilgjengelighet) og slitasjeproblemer. I tillegg bidro en manglende omstillingsvilje i både den private og offentlige virksomheten til problemet.

Kommunen har, ved bare å benytte privat renovasjon, gjort seg svært avhengig av det utførende firmaet og den kvaliteten det til enhver tid yter.

5.3 Renhold

I likhet med renovasjon er også renhold en oppgave som ganske mange kommuner setter ut til privat drift, om enn i mindre omfang enn renovasjon. Stadig flere kommuner overveier dessuten å sette renholdet ut til privat drift.

Kommune E: Storby, omkring 500 000 innbyggere

1 Bakgrunn

I denne kommunen ser vi på renholdet av *skolene*; skolerenholdet er underlagt skoleadministrasjonen (administrasjons- og økonomiavdelingen), ikke kommunen sentralt. Skoleadministrasjonen har inntil nylig benyttet kommunalt ansatte renholdere til det faste renholdsarbeidet og hadde omkring 500 ansatte renholdere. Man har imidlertid over lengre tid benyttet et større privat renholdsfirmas til å utføre såkalt sporadisk renhold, det vil si dekke opp behovet for renhold ved for eksempel sykefravær og ferieavvikling. Det private firmaets arbeidsområde har imidlertid gradvis blitt utvidet til også å dekke ordinært renhold på en del skoler, dels fordi det har vært en generell ansettelsesstopp i kommunen og dermed vanskelig å erstatte renholdere som slutter, dels fordi det stramme arbeidsmarkedet har gjort det vanskelig å skaffe renholdere.

Bystyret i kommunen gjorde i 1995 et vedtak om at alt skolerenhold skal konkurranseutsettes, det vil si settes ut på anbud, men med mulighet for de ansatte til å legge inn bud. I påvente av at denne ordningen skulle trå i kraft, har kommunen fortsatt samarbeidet med det private firmaet, også for det ordinære renholdet. Også andre private firmaer har som en midlertidig ordning blitt trukket inn for å løse renholdsoppgaver i skolene. I 1997 ble det ordinære renholdet lagt ut på anbud; denne anbudsrunder ble imidlertid kansellert, dels fordi man mente at man fikk inn for få seriøse bud, dels fordi flere av firmaene var for små til å kunne ta på seg oppgaven, som ble utlyst under ett, og dels fordi pristilbudene ikke ga den prisreduksjonen som man hadde forventet. Med få gjenværende firmaer i anbudsrunderen vurderte kommunen situasjonen slik at konkurransen ikke var reell.

Kommunen har nå endret strategi med hensyn til anbudsprosessen. I stedet for å utlyse hele renholdsoppgaven under ett, har man nå valgt å dele opp oppdraget. Dermed har man også større mulighet for at tilstrekkelig mange firmaer har kapasitet til påta seg oppgaver. Som et første prøveprosjekt har man valgt ut en del skoler der renholdet skal settes ut på anbud. På denne måten vil skoleadministrasjonen få erfaring med konkurranseutsatt renhold *før* man eventuelt gjør denne ordningen gjeldende for alle byens skoler. Særlig påpekes det at man ønsker å få erfaring med virksomhetsoverdragelse.

Skolene er valgt ut slik at noen er nye (og derfor kanskje lettere å holde rene) og noen er gamle; noen har hatt kommunalt renhold, noen har hatt privat. Man kan derfor sammenlikne erfaringene med anbudsutsettingen fra typer skoler og ulike driftsformer for renholdet.

Bakgrunnen for at kommunen ønsker å konkurranseutsette skolerenholdet, er et ønske om å få til en *effektivisering*, eller riktigere: *økt produktivitet*. Kommunen har ikke vært misfornøyd med kvaliteten på den kommunalt drevne tjenesten, men erfaringene med bruk av private renholdsfirmar har ført til at man vurderer det kommunale renholdet som for lite produktivt: det rengjøres for få kvadratmeter per time i forhold til de private firmaenes effektivitetsmål. Det har vært vanskelig å få til en endring i måten det kommunale renholdet drives på. Det uttales klart fra skoleadministrasjonens side at det var vanskelig å få til et samarbeid med de ansatte og deres organisasjoner om en endring i arbeidsutførelsen; konsekvensen har derfor vært at man har valgt en løsning der man omgår de kommunalt ansatte. Det private firmaet på sin side har presset arbeidsytelsen fra sine ansatte så langt at det har gått ut over kvaliteten på tjenesten ved å kreve for mange kvadratmetre rengjort per time.

2 Kostnader

Som nevnt ga ikke den gjennomførte, men kansellerte anbudsrunder, den forventede prisreduksjonen. De angitte prisene ble langt høyere enn kommunens egne priser for renhold, slik disse den gang ble fastsatt. En viktig medvirkende årsak til at de private firmaenes priser ble høyere enn forventet, er det momspåslaget renholdsfirmene må beregne inn i prisen når de selger sine tjenester og som derfor innebærer en kostnadsøkning på 23 prosent i forhold til beregnet pris. Momspåslaget innebærer derfor at kommunen må betale en høyere pris ved kjøp av slike tjenester enn om moms ikke skulle regnes inn.¹³ Med momspåslag og uten momsrefusjon skal det altså mye til før et privat firma kan «matche» den prisen kommunen selv beregner seg for å utføre arbeidet i kommunal regi: i tillegg til at firmaet beregner et visst overskudd inn i prisen, må også momsen regnes inn.

I ettertid har man stilt spørsmål ved om de budsjetterte kostnadene ved kommunalt renhold, som var grunnlaget for den nevnte prissammenlikningen, er reelle. Vurderingen er at de kommunale prisene nok har ligget noe for lavt. I forbindelse med den kommende anbudsutlysningen, vil man gå igjennom det kommunale regnestykket på nytt. Skoleadministrasjonen er imidlertid åpen for å

¹³ For noen få tjenester (vask og rens av tekstiler, arbeid på bygg og anlegg og annen fast eiendom) gjelder det at kommunen får momsrefusjon, det vil si momspåslaget ved kjøp av disse tjenestene refuseres. Dette gjør at prisen for henholdsvis kommunal og privat drift blir mer sammenliknbar.

benytte kommunalt renhold dersom de kommunale prisene viser seg å være gunstigere enn de private. Selv om det, sett fra de private renholdsfirmaenes ståsted, kan synes «urettferdig» at de må beregne moms, mens kommunen ikke behøver det i *sitt* regnestykke over kostnader ved renhold i egen regi, vil det fra kommunens synspunkt bare være økonomisk fordelaktig å kjøpe inn renholdstjenester fra private firmaer dersom de klarer å «matche» kommunens egen pris når *både* eventuelt overskudd og momspåslag er regnet inn. I tillegg skal den også helst ligge *under* kommunens pris, ikke bare matche den, for at kommunens skal velge en privat løsning. Det er et tankekors at mange private leverandører synes å klare det.

En ytterligere grunn til at kommunens første forventninger om kostnadsreduksjoner ikke ble innfridd, henger sammen med det vi tidligere nevnte om at det private firmaets effektivitetskrav til sine ansatte var så høyt at det gikk ut over kvaliteten på renholdet. Kommunen har innsett at dette ytelsesnivået ikke er gjennomførbart uten at kvaliteten – og de ansatte, kunne man tilføye – lider, og godtar ikke lenger anbud med tilsvarende høye ytelseskrav.

3 Kvalitet

Mange klager har kommet inn på det omtalte private firmaet for dårlig renhold. Kommunen har vurdert å si opp kontrakten med firmaet. Mange skoler har ønsket å få tilbake ordningen med fast ansatte renholdere.¹⁴ Det private firmaet vil imidlertid ikke påta seg all skyld for dårlig kvalitet. Det vises til at skolerenholdet har vært vanskelig i mange år. På mange skoler har det ikke vært gjort hovedrent på lenge, samtidig som det generelle vedlikeholdet er dårlig; det blir dermed også vanskelig å gjøre det daglige renholdet skikkelig (*Kommunal Rapport* 6 1998:5). At det har dreid seg om midlertidige kontrakter med midlertidige ansettelser, har også gjort sitt til at firmaet har hatt problemer med å få tak i kvalifisert og stabilt personell. Det har vært lite attraktivt å tilby midlertidig arbeid i en arbeidsmarkeds-situasjon med behov for arbeidskraft, og for mange av dem som har tatt slikt arbeid, har renholdsarbeidet bare vært midlertidig; firmaet har derfor slitt med stort gjen-nomtrekk blant de ansatte. Det pekes også på at det er lite samsvar mellom den avtalen firmaet har inngått med skoleadministrasjonen sentralt og forventningene som ledelse og ansatte på den enkelte skole har til kvaliteten på tjenesten. Det inn-rømmes også fra skoleadministrasjonens del at kontrakten med det private firmaet var for lite konkret med hensyn til kvalitetskrav, at for mye ble overlatt til skjønn. Dermed har de ansatte i de private firmaene, slik de ser det, urettmessig fått lide

¹⁴ På grunn av de mange klagene på det private renholdet, har kommunen gjort et visst unntak i ansettelsesstoppen og gitt de skolene som ønsker det, anledning til å ansette egne renholdere.

for dårlig kommunikasjon mellom ulike nivåer i skoleverket ved stadige klager på for dårlig arbeid.

Det viser seg imidlertid at erfaringene med det private firmaet ikke er dårlige generelt. Mange skoler har svært gode erfaringer og ønsker å beholde det private firmaet inntil anbudsprosessen er ferdig. Det viste seg dermed at viktigere enn om renholdet ble utført av privat eller kommunalt ansatte, var *hvem* som utførte renholdet. Som nevnt har renholdsfirmaet hatt problemer med å rekruttere kvalifisert og stabil arbeidskraft, men de skolene som har hatt gode renholdere, har vært fornøyde.

Det viser seg også vanskelig, for de skolene som måtte ønske det, å ansette egne renholdere, nettopp på grunn av den omtalte arbeidsmarkedssituasjonen. Alternativet er i de fleste tilfellene å benytte andre private renholdsfirmaer.

Det erkjennes fra skoleadministrasjonens side at kommunikasjonen mellom skolene som mottakere av renholdstjenestene og de private renholdsfirmaene ikke har vært god. Klager har ofte kommet direkte til renholderne på skolene. Mange av de ansatte i renholdsfirmaene er av fremmedspråklig bakgrunn; dette trekkes inn for å forklare mye av årsaken til den dårlige kommunikasjonen. I fremtiden vil kommunen kreve at de privatansatte renholderne både skal kunne snakke og skrive norsk, nettopp for å forhindre kommunikasjonsproblemer. For å sikre tilfredsstillende arbeidsforhold for de ansatte, må bedriftene også være godkjent av Ren Utvikling, et organ som blant annet stiller krav til bedriftenes arbeidsmiljø.¹⁵

Skoleadministrasjonen er videre av den oppfatning at byens politiske ledelse i for liten grad har vært klar over at det trengs ekstra ressurser i form av bemanning for å følge opp kontraktene med de private firmaene.

4 Arbeidsforhold

Som nevnt har skoleadministrasjonen valgt å gjennomføre et prøveprosjekt med konkurranseutsetting av skolerenholdet *før* eventuelt større deler av renholdet utsettes for det samme. Seksti kommunalt ansatte vil bli berørt i denne første runden. Kommunens sentraladministrasjon er av den oppfatning, ut fra i sin tolkning av Virksomhetsoverdragelsesdirektivet, at de engasjerte, private firmaene både har en rett og en plikt til å overta de tidligere kommunalt ansatte renholderne. De ansatte har på sin side rett til en jobb i det vinnende private firmaet, men ingen tilsvarende rett til å bli værende i kommunen. Skoleadministrasjonens vurdering er dessuten at det ikke vil være vanskelig for de overtallige kommunalt ansatte å skaffe seg ny jobb som renholder i kommunen, fordi en del skoler utlyser renholdsjobber (i og med

¹⁵ Det stilles blant annet krav om at bedriftene har opprettet vernetjeneste, internkontrollsystemer, bedriftshelsetjeneste og yrkesskadeforsikring. Det stilles også krav om at bedriftene er offentlig registrert.

at ansettelsesstoppen delvis er opphevet på dette området og skolene stilles mer fritt med hensyn til kommunalt versus privat renhold). Men de må trolig gjøre renholdet på andre skoler enn de hittil har gjort. Dessuten har de ansatte anledning til å legge inn bud på de utlyste renholdsoppgavene og på den måten beholde sine kommunale arbeidsoppgaver, men under andre arbeidsbetingelser, siden deres anbud i så fall skal vinnes i konkurranse med de private tilbyderne.

En viktig bakgrunn for den påstått ulike produktiviteten blant kommunale og private renholdere *kan* være forskjeller i kjennetegn ved kommunale og private renholdere. Mens mer enn 60 prosent av skolerenholderne i den aktuelle kommunen er over 50 år, er hoveddelen av private renholdere unge mennesker, ofte med innvandrerbakgrunn. Mens fast ansatte, kommunale renholdere ofte har en langsiktig tilknytning i sitt arbeidsforhold, har mange av de ansatte i private renholds-firmaer en løsere tilknytning i arbeidsforholdet og ser på renholdsarbeidet mer som ett trinn i yrkeskarrieren. De kan derfor klare å jobbe hardt i en periode; når anledningen byr seg, søker de seg over i mindre belastende jobber.

Skoleadministrasjonen erkjenner for øvrig at planene om å sette renholdet ut på anbud har skapt mye utrygghet blant de kommunale renholderne, noe som igjen har ført til økt sykefravær. At prosessen har foregått over flere år, har nok også forsterket utryggheten.

5 Beredskap

Dersom kommunen kommer i den situasjon at alt renhold settes ut på anbud, kan den risikere å stå uten renholdsleverandør dersom kontrakten må oppsies før tiden. På den annen side er tilbudet av private renholdstjenester stort i den aktuelle kommunen; nye tjenesteleverandører kan trolig raskt overta renholdsoppgavene. Renhold er dessuten ikke en akutt oppgave på samme måte som for eksempel pleie- og omsorgsoppgaver; det er derfor ikke så livsviktig at en ny tjenesteleverandør står klar umiddelbart. Kommunen har derfor noe lengre tid på seg til å finne nye løsninger.

6 Videre planer

Kommunen ved skoleadministrasjonen vil gjennomføre sitt nye anbudsprogram som planlagt. Anbudet vil etter planen gå ut høsten 1998. I den videre organiseringen av renholdet vil det bli etablert en nærmere kontakt mellom skolene og det utførende firmaet enn dagens praksis har vært. Ukentlige møter mellom skoleledelse og utførende firma skal bidra til at problemer lettere kan løses underveis.

7 Vurdering

Kommunen har, trolig på grunn av bystyrevedtaket om konkurranseutsetting av skolerenholdet, vært svært ivrig med å komme i gang med anbudsutsettingen. Første forsøk gikk ikke som planlagt; en viktig grunn var trolig at hele renholdet ble utlyst

under ett. Selv i et stort marked for renholdstjenester som i den aktuelle kommunen, var dette en for stor jobb for mange nok firmaer til at konkurransen ble reell.

Den påstått dårlige kvaliteten på renholdstjenesten som det private firmaet leverte, viste seg ikke bare å skyldes dårlig arbeid fra det private firmaets side. Det ren- og vedlikeholdet som hadde foregått i kommunens egen regi hadde vært vanskjøttet over mange år. Det ble derfor en vanskelig oppgave for et privat firma å utføre et tilfredsstillende daglig renholdet med et slikt utgangspunkt. Uklare forventninger fra skolenes side til hvilken kvalitet som kunne forlanges fra det private firmaets side har også skapt et dårlig samarbeidsklima mellom skolene på den ene siden og firmaet og dets renholdere på den andre.

Kommune F: Middels stor landbrukskommune i sentralt Østlandsområde, omkring 12 000 innbyggere

1 Bakgrunn

Kommunen har i det vesentligste kommunalt renhold; annet har foreløpig ikke vært vurdert. Kommunen har imidlertid noen mer sporadiske erfaringer med privat renhold og med å vurdere private renholdsleverandører opp mot kommunens eget renhold. Kommunens politiske ledelse har for øvrig ikke lagt noe press på at tjenester skal settes ut til private, men den administrative ledelsen har uttalt at det er en målsetting at kommunen skal bli så dyktig at den skal kunne konkurrere med private leverandører.

2 Kostnader

Kommunen satte ut renholdet av en institusjon til et større, privat renholdsfirma for vel ti år, fordi man hadde problemer med å skaffe kommunale renholdere til oppgaven. Oppgaven ble ikke satt ut på anbud, men prisen man den gang avtalte, ble vurdert som akseptabel. Kommunen har prolongert avtalen med firmaet i løpet av årene uten nærmere vurdering, det vil si uten å gjennomgå kontrakten på nytt. Ved vår forespørsel om kostnadene ved å bruke et privat renholdsfirma, viser seg imidlertid at kontraktsprisen likevel ikke er så akseptabel som man har trodd. Først da ble forholdet sjekket! En automatisk prisregulering har blant annet ligget inn i kontrakten, uten at denne har vært vurdert i forhold til den faktiske prisutviklingen, som altså har vært atskillig lavere enn antatt da kontrakten første gang ble utformet. Ved nærmere ettersyn viser det seg at prisen i dag er svært høy, noe som trolig fører til at avtalen med firmaet avvikles så raskt det lar seg gjøre. I så fall vil man igjen legge tjenesten ut på anbud, men da innhente anbud fra flere firmaer. I tillegg vil kommunen selv kunne levere inn bud.

Kommunen har nylig utlyst lukket anbudskonkurranse om renhold av en institusjon for psykisk utviklingshemmede. Forespørselen gikk til en del lokale firmaer, i tillegg til det store firmaet som har renholdet på institusjonen som er omtalt i forrige avsnitt. Bare det store firmaet la inn bud. Kommunen utarbeidet selv en pris for å ha et sammenlikningsgrunnlag, siden det bare var ett firma som meldte sin interesse. Leder for teknisk etat, som har ansvaret for det kommunale renholdet, vurderer den kommunale prisen som reell; alle relevante kostnader var med, også noe administrasjonskostnader (fem prosent). Kommunen har imidlertid et konkurransefortrinn ved at private renholdsfirmaer må beregne moms på sine tjenester, noe kommunen ikke behøver når den gir en pris. Kommunens beregnede pris kom ut atskillig lavere enn det private firmaets, også dersom man for sammenlikningens skyld holdt momsen utenfor. For kommunen ble dette en aha-opplevelse som bestyrket dens oppfatning om at kommunalt renhold kan være vel så regningssvarende som privat.

Den høye prisen som det private firmaet la inn, må antakelig ses i sammenheng med at firmaet inntil nylig har fått en svært god pris for det tidligere omtalte kommunale oppdraget. Firmaet har trolig regnet med at det var mulig å legge inn en tilsvarende god pris også i dag, fordi kommunen hittil har vært lite profesjonell som kjøper av en privat tjeneste. Men også i andre sammenhenger har kommunen erfart at private renholdere er dyrere enn kommunalt renhold.

3 Kvalitet

Kvaliteten på tjenesten som det private firmaet leverte har vært ansett for svært tilfredsstillende, noe som var medvirkende til at kontraktsforholdet fortsatte uten at kontrakten ble gjennomgått på nytt.

4 Arbeidsforhold

Stort sykefravær blant de kommunale renholderne har vært en viktig bakgrunn for at kommunen har benyttet private renholdsfirmaer. Dette ses igjen i sammenheng med at det dreier seg om fysisk belastende arbeid.

Inntil nylig var de kommunale renholderne ansatt på den enkelte arbeidsplass, for eksempel i den enkelte barnehage der de utførte renholdet. Man har nå gjennomført en sentralisering av arbeidsgiveransvaret og etablert en rengjøringspool for å skape mer fleksibilitet i bruken av renholdspersonalet, for eksempel for å ha reservepersonell ved fravær/sykdom og for å drive opplæringsvirksomhet. En slik organisasjonsendring innebærer at det kommunale renholdet organiseres på en måte som likner på de private renholdsfirmaenes måte å arbeide på, ved at kommunen sentralt er arbeidsgiver og ikke den enkelte etat/institusjon der renholdet utføres. Det har imidlertid vist seg vanskelig å få renholderne til å skifte arbeidsplass etter behov. Ifølge ledelsen har man ikke oppnådd den ønskede økte fleksibiliteten. Det

er særlig de eldre arbeidstakerne som føler tilknytning til sitt arbeidssted og som er lite villige til å variere arbeidssted og arbeidstider etter behov.

5 Beredskap

Siden hoveddelen av kommunens renhold foregår i kommunal regi, er kommunen lite sårbar i forhold til kontraktsbrudd. Kommunens ekstra beredskap ligger i å benytte andre private renholdsfirmaer.

6 Videre planer

Selv om det ikke er gjort generelle vedtak om å sette tjenester ut til private, er kommunens administrative ledelse av den oppfatning at kommunen skal være konkurransedyktig i forhold til private tjenesteleverandører, at det er mindre viktig om tjenesteleverandøren er offentlig eller privat, men at tjenestene ytes effektivt (billigst mulig) og med god kvalitet. Den ansvarlige for det kommunale renholdet har imidlertid et sterkt ønske om at renholdet fortsatt skal være kommunalt. Etatsledelsen har derfor forsøkt å omorganisere det kommunale renholdet for å få til en effektivisering og for dermed å sikre at det kommunale renholdet kan være konkurransedyktig i forhold til private leverandører. Det har vist seg vanskeligere enn ønsket.

Etatsledelsen har for øvrig, etter inspirasjon fra nabokommunene, ønsket å ansette en renholdsleder som kunne ha ansvaret for den kommunale renholdsvirksomheten. En renholdsleder kunne bidra til at arbeidsmiljøet for renholderne legges bedre til rette ved at blant annet nye renholdsteknikker tas i bruk. Antakelsen er at dette vil kunne bidra til å redusere sykefraværet og dermed redusere kommunens utgifter på dette området¹⁶. Det argumenteres med at nabokommunene raskt tjente inn utgiftene til en slik stilling blant annet fordi sykefraværet og dermed vikarbruken gikk kraftig ned. Foreløpig har kommuneledelsen ikke villet ansette en slik person, men etatslederen utelukker ikke at dette blir resultatet.

7 Vurdering

Kommunen og følgelig også kommuneadministrasjonen er svært liten og har begrenset kapasitet og kompetanse til å følge opp de kontraktene som gjøres med private leverandører. Kontraktsbetingelsene blir i liten grad sjekket så lenge den leverte tjenesten har en tilfredsstillende kvalitet.

Kommunen erkjenner at det kommunale renholdet blir kostbart, ikke fordi kommunalt renhold i seg selv er mer kostbart, men fordi det i denne kommunen har en organisasjonsform som både er sykdomsfremkallende for de ansatte og lite fleksibel i forhold til fravær. Når kommuneledelsen forsøker å endre forholdene,

¹⁶ Kommunen har hatt en del ekstra utgifter til vikarer fra private rengjøringsfirmaer ved lang tids sykefravær.

møter den motstand blant de ansatte, som ønsker at arbeidsforholdene fortsetter slik de har vært. Dermed blir det mer aktuelt å forsøke private løsninger.

5.4 Oppsummering

Vi har studert seks kommuner som i ulik grad har satt kommunale tjenester ut til privat drift. Vi har sett på bakgrunnen for at kommunene har gjort dette valget og hvilke foreløpige erfaringer, særlig med hensyn til pris og kvalitet på tjenestene, man har gjort. Målsettingen har ikke vært å trekke generelle konklusjoner om hvor vellykket eller ikke vellykket en slik driftsomlegging har vært eller trekke frem generelle erfaringer med en slik driftsform, men mer å vise at kommunenes utgangspunkt ofte er svært ulike når de velger slike løsninger, og at resultatene preges av det. Vi har studert noen tjenestetyper (pleie- og omsorgstjenester, renovasjon og renhold) og plukket ut noen sentrale problemstillinger i hver av kommunene som vi ser nærmere på. De forholdene vi ser nærmere på er bakgrunnen for at kommunen besluttet å benytte private leverandører, de kostnads- og kvalitetserfaringer man har gjort, forholdene for de ansatte i kommunale og private bedrifter, hvordan kommunen har sikret seg ved kontraktsbrudd og hvilke videre planer man har for den aktuelle tjenesten.

Ett av våre hovedfunn i disse studiene har vært at kommunene kan ha ulike grunner for å sette tjenester ut til privat drift. Ikke overraskende spiller økonomiske betraktninger en overordnet rolle i de fleste kommuner: man ønsker å finne ut om andre, vanligvis private aktører, kan levere tjenesten billigere enn kommunen selv. I noen kommuner kan imidlertid andre motiver spille en viktig rolle. Vi har pekt på at problemer med å skaffe arbeidskraft på enkelte tjenesteområder har spilt inn, i en situasjon med et svært stramt arbeidsmarked, at dårligere erfaringer med kommunale enn private tjenesteleverandører har vært medvirkende og at manglende omstillingsvilje, slik den kommunale ledelsen ser det, også har spilt inn. I enkelte kommuner har en overordnet ideologisk overbevisning spilt inn («private er bedre», «konkurranse er bra»), i andre kommuner har man ønsket å finne en kommunal løsning, men ikke klart det.

Mens noen kommuner er mest opptatt av en mulig kostnadsbesparelse ved å sette tjenester ut til privat drift, er andre vel så opptatt av å sikre tjenestekvalitet og -stabilitet. Mange kommuner opplever at de er i en trengt økonomisk situasjon, at de mange oppgaver kommunene er pålagt (for eksempel eldreomsorg) sprenger de tildelte budsjettene; det blir dermed viktig å prøve løsninger som *kan* ha en kostnadsreducerende effekt. For andre kommuner kan imidlertid sikring av tjenestekvalitet og -stabilitet ha vært et vel så viktig motiv. Når tjenester kjøpes, er det *selgeren* som gjøres ansvarlig for at

tjenestene leveres. Det blir også selgerens ansvar å finne løsningen på for eksempel fraværproblemer. Utsetting av oppgaver til eksterne leverandører *kan* med andre ord være uttrykk for omstillingsvegtring blant kommunale ledere: Det fremstår lettere å overlate problemene til andre enn å finne egne løsninger. Men det kan også være uttrykk for resignasjon hos de samme etter gjentatte forsøk på å finne løsninger.

Kommunene har organisert sitt kontraktsforhold til tjenesteleverandøren på forskjellig vis. Mens noen har inngått en kontrakt som åpner for relativt store endringer underveis og hyppige kontakter mellom kommunen som tjenestebestiller og leverandøren, har andre valgt en mer «lukket» kontraktsform: Forholdet til leverandøren er i hovedsak regulert gjennom den skriftlige kontrakten. Mens den første typen kommuner har valgt en kontraktsform som åpner for tilpasninger og forbedringer i løpet av kontraktsperioden, og dermed mulige kostnadspåslag, har den andre typen kommuner valgt en løsning med lite kontakt mellom partene. Er man misfornøyd med kontrakten eller leverandøren, får feilene bli rettet opp ved neste kontraktsinngåelse. Det er særlig innenfor pleie- og omsorgssektoren man har valgt en litt «mykere» kontraktsform, trolig fordi dette er en ny måte å drive pleie- og omsorgstjenester på, slik at man trenger en viss tid på å bygge opp kompetanse i kontraktsstyring, men kanskje også fordi dette er et vanskelig tjenesteområde å regulere i kontraktsform. Konsekvensene for brukerne kan bli store dersom oppdragsgiver og leverandør har svært avvikende tolkninger av kontraktsinnholdet.

Studiene viser også at én ting er ønsket om kostnadsreduksjoner ved at tjenester settes ut, en annen ting er om dette er en realistisk forventning. Kommunene har ofte dårlige redskaper for å vurdere både egne kostnader og egen tjenestekvalitet og ikke minst sammenhengen mellom kostnader og kvalitet; det kan da bli vanskelig å vurdere hvor realistiske andres tilbud om tilfredsstillende kvalitet til en redusert kostnad er. Kommunene har følgelig liten kompetanse i å vurdere hvordan, eventuelt om, tjenestekvaliteten vil bli berørt når kostnadene reduseres. De kan da lett bli ofre for firmaer med stor overtalelseskraft som ønsker seg inn på nye markeder. De fleste av de kommunene vi har studert har da også en noe avventende holdning til hvilke kostnads- og kvalitets-effekter driftsutsettingen vil ha, til tross for at reduserte kostnader og fortsatt like god kvalitet lå til grunn for beslutningen om å sette tjenestene ut. Flere av kommunene kan komme til å reversere beslutningen om å sette tjenestene ut, selv om dette kan bety nye utgifter som igjen kan «spise opp» den kostnadsreduksjonen man oppnådde i første omgang. Denne avventende holdningen må ses på bakgrunn av den politiske oppmerksomheten kommunal utsetting av driftsoppgaver har fått. Blant kommunepolitikere og i opinionen for øvrig vil det kreves dokumentasjon på at målsettingene med utsettingen er nådd: at det har skjedd en kostnadsreduksjon uten at tjenestekvaliteten er forringet. Dette kanskje til forskjell fra tidligere beslutninger om utsetting av driftsoppgaver som har skjedd uten samme politiske oppmerksomhet.

De ansattes arbeidsforhold har i varierende grad blitt berørt når driften av kommunale tjenester settes ut til private. I de fleste kommuner vi har studert, har det dreid seg om nyetablert virksomhet i kommunal regi (for eksempel et nytt sykehjem) eller virksomhet som alltid har vært drevet av private (for eksempel renovasjon); de kommunalt ansatte har derfor ikke blitt direkte berørt. Der hvor de har blitt direkte berørt, har kommunen enten funnet nye, kommunale arbeidsoppgaver eller åpnet for nyansettelser. Selv om endringsprosessene har skapt uro og utrygghet blant de kommunalt ansatte, fordi arbeidsplassen deres har blitt fjernet, har de i de studerte kommunene hatt muligheter til å beholde arbeidsforholdet til kommunen. Dette støtter opp om det vi fant i surveyundersøkelsene (kapittel 4.3), som viste at bare 13 prosent av de ansatte var blitt oppsagt eller tilbudt jobb i den virksomheten som overtok arbeidsoppgaven. I de aller fleste tilfellene hadde de ansatte blitt omplassert, eller det dreide seg om nye arbeidsoppgaver. Man må anta at dersom utsetting av oppgaver blir ytterligere utbredt, vil flere ansatte bli direkte berørt i form av oppsigelser. Virksomhetsdirektivet og de videre tolkningene av dette (se kapittel 3.3), kan også komme til å legge visse føringer på hvordan kommunene i fremtiden vil forholde seg her.

Med hensyn til arbeidsvilkår (lønn, arbeidsoppgaver, arbeidstider osv.) i de private virksomhetene som utfører kommunale oppgaver, synes det heller ikke som om det er noen klar tendens til at de private bedriftene tilbyr dårligere arbeidsvilkår enn kommunene. Også de private bedriftene er avhengig av å tiltrekke seg kompetent arbeidskraft og har, i et stramt arbeidsmarked, begrensede muligheter til å tilby dårligere arbeidsvilkår enn det øvrige arbeidslivet. Men dette kan endre seg dersom eventuelt arbeidsmarkedssituasjonen endres.

De fleste kommunene har tanker om hvordan beredskapen skal sikres slik at tjenestene til enhver tid er tilgjengelige, uavhengig av hvilken kontraktspartner kommunen har engasjert. For pleie- og omsorgstjenestenes del er det ønskelig med størst mulig kontinuitet i pleiesituasjonen. Dersom kontraktørfirmaet av en eller annen grunn skulle tre ut av kontraktsforholdet, mener kommunene at det er realistisk at kommunene overtar driften og engasjerer de ansatte fra kontraktfirmaet som personale. Man oppnår dermed kontinuitet, men unngår vel neppe en viss uro blant personalet i forbindelse med omorganiseringen.

For virksomhet der det finnes et stort privat marked for tjenestene, som renhold, ser ikke kommunene store problemer med å engasjere andre private leverandører ved et kontraktsbrudd.

Kapittel 6 Avslutning

På bakgrunn av de undersøkelsene som er presentert i de foregående kapitlene, kan vi konkludere med at utsetting av driften av kommunale tjenester ser ut til å være en ny trend i norske kommuner. Ikke slik å forstå at alle norske kommuner nå kaster seg på den nye trenden, men stadig flere «snuser» på den, vurderer den for å finne ut om dette kan være noe å gå videre med. Den internasjonale utviklingen går også i en slik retning: Vi hører stadig at erfaringer fra andre land viser at tjenester kan produseres mer kostnadseffektivt av eksterne leverandører, og særlig når dette skjer i konkurranse mellom flere leverandører.

Mange kommuner har allerede lang erfaring med å sette driften av tjenester ut til eksterne leverandører, med eller uten anbud; det gjelder særlig tekniske tjenester som renovasjon og snøbrøyting/veivedlikehold. Men stadig nye tjenester blir vurdert for utsetting, først og fremst såkalte støttetjenester som renhold og kantinedrift, men etter hvert også pleie- og omsorgstjenester, tjenester som det inntil nylig ble ansett som utenkelig å sette ut til privat, kommersiell drift, spesielt dersom det råder konkurranse mellom ulike tilbydere. Er dette et fornuftig valg? Svaret avhenger av hva man ønsker å oppnå med denne driftsomleggingen, og man finner de ulike konsekvensene akseptable.

De fleste kommuner setter tjenester ut for å få billigere tjenester. Kommunene pålegges og påtar seg stadig flere oppgaver og er avhengige av å utnytte gitte ressurser best mulig. Utsetting av tjenester, eventuelt under konkurransebetingelser, oppfattes som én måte å oppnå økt kostnadseffektivitet i tjenesteproduksjonen. Som oftest er det en forutsetning at tjenestekvaliteten ikke skal forringes. Tjenester skal altså ytes billigere, men til samme kvalitet.

Begrepet privatisering av kommunale tjenester benyttes ofte for å betegne denne utviklingen. Vi har argumentert for at dette begrepet kan bidra til en unødig dramatisering av utviklingen. Selv om man mener at det er viktig at offentlig sektor fremdeles beholder et (hoved-)ansvar for en rekke tjenester, har vi argumentert for at utsetting av driftsoppgaver, med eller uten anbud, ikke nødvendigvis fører til den samme ansvarsfraskrivelse som tilfellet ville være dersom offentlig sektor fullstendig overlot ansvaret for tjenestefrembringelsen til markedet. Når bare driften av tjenesten overlates til eksterne leverandører, beholder fremdeles kommunene ansvaret for planlegging, spesifisering av kvalitet og kontroll av at tjenestene blir utført som ønsket. Kommunene beholder også ansvaret for finansieringen av tjenestene. Vi har

derfor argumentert for at en slik driftsform ikke nødvendigvis røkkes ved fundamentale velferdsstatlige idealer om at tjenester som det offentlige har ansvaret for skal være tilgjengelige uavhengig av økonomi og bosted. Når for eksempel en kommune setter driften av pleie- og omsorgstjenester ut til private leverandører, er det fremdeles kommunen som bestemmer hvem som skal tilbys tjenesten (ut fra kommunale ventelister og de eksisterende, kommunale fordelingskriteriene for den aktuelle tjenesten), og kommunene betaler fortsatt sin del av tjenesten; egenandelene øker ikke som følge av slike driftsendringer.¹ Utfordringen er mer om kommunene *klarer* å spesifisere de kvalitetskriterier som skal legges til grunn på en slik måte at det blir minst mulig rom for uklarheter og slik at de kan etterprøves; det gir lite mening om representanter for kommunen til enhver tid må være til stede for å sjekke at ting blir gjort riktig!

Kommunene har liten tradisjon for å vurdere og sikre egen kvalitet. Det blir da vanskelig på den ene side å hevde at norske kommuner er spesielt gode tjenesteprodusenter: Vi vet jo for eksempel ikke om folk *er* fornøyde. Vi vet at folk – om enn færre enn ved Stortingsvalg – stemmer ved kommunevalg, men er det et tilstrekkelig signal om folks vurdering av den kommunale tjenesteproduksjonen? På den annen side blir det også vanskelig å vurdere om *andre* eksterne leverandører leverer tilfredsstillende tjenester når man ikke har et kommunalt sammenlikningsgrunnlag.

Kommunen må videre kunne spesifisere kostnadene (tidsbruken) ved å administrere utsettingsprosessen, om det brukes mer (eventuelt like mye) tid til å planlegge, gjennomføre og kontrollere at prosessen går riktig for seg enn det kommunen sparer ved å sette tjenesten ut. Vi har vist til at kommunene foreløpig har liten kompetanse både i å spesifisere kvalitetskriterier og beregne de såkalte transaksjonskostnadene. De har også liten erfaring i å evaluere kvalitet for dermed å kunne vurdere om resultatet er i tråd med bestillingen.

Nettopp kommunenes manglende tradisjoner for å vurdere egen kvalitet gjør det altså vanskelig å vurdere om den eksterne tjenesteleverandøren yter en tilfredsstillende tjenestekvalitet. Vi har sett at mange kommuner som har satt ut tekniske tjenester til privat drift, synes det er vanskelig å vurdere om leverandøren har oppfylt kravene i avtalen (29 prosent); enda flere (41 prosent) mener dessuten at avtalen ikke spesifiserer godt nok hva den private tjenesteyteren skal gjøre. Da blir det vanskelig å vurdere *om* man har fått det man bestilte, til tross for – som vi hevdet over – at kommunene nok ønsker å opprettholde tjenestekvaliteten.

Men her har vi også argumentert for at en kompetanse i kvalitetsvurdering bør kommunene tilegne seg, uavhengig av om tjenesteproduksjonene skjer i

¹ Som vi vet, er jo egenandelene på kommunale sykehjem allerede svært store, men de blir ikke større ved at tjenestene settes ut.

kommunal eller privat regi. Kanskje er det slik at utsetting av tjenester har gjort kommunene mer klar over nødvendigheten av å spesifisere tjenestekvaliteten og i etterhånd vurdere om målene er nådd? I enkelte av de kommunene vi har studert, har kommunene stilt relativt strenge kvalitetskrav til de private leverandørene og lagt mye arbeid ned i kvalitetssikringen av de private leverandørene, samtidig som tilsvarende krav og kvalitetssikring først nå forsøkes innført for de kommunale tjenestenes del. Om dette arbeidet er godt nok til å sikre en tilfredsstillende tjenestekvalitet fra de eksterne leverandørene, er det for tidlig å uttale seg entydig om.

Man kan spørre seg hvorfor det er slik at kommunene har liten tradisjon for egen kvalitetsvurdering. Noe enkelt svar finnes trolig ikke. Man kan også spørre seg om kommunale ledere er nødt til ikke bare å hente inspirasjon fra, men også hente inn, det private næringsliv for å gjøre offentlig sektor tilstrekkelig kostnadseffektiv og kvalitetsbevisst. Eller ligger noe av forklaringen på at kommunene gjør dette i at kommunale ledere opplever at de møter så stor motstand eller treghet fra ulike nivåer eller systemer i sine egne organisasjoner at de gir opp omstillingsarbeidet, og i stedet overlater til eksterne parter å «vise hvordan det kan gjøres»? En del kommunale ledere har nettopp trukket frem den siste grunnen som en viktig motivasjon for å engasjere private tjenesteleverandører. I den grad de private leverandørene oppfyller målsettingen om like god tjenestekvalitet til en lavere kostnad, mener man at de kan fungere både som en inspirasjon («hva er det de gjør som vi ikke gjør?») og som en trussel («dersom vi ikke blir like flinke, bør andre få slippe til»). Kanskje trenger offentlig sektor slike impulser utenfra for å sette i gang endringsprosesser innad i offentlig sektor?

Norske erfaringer synes så langt ikke å kunne vise noen klar tendens til at private tjenesteleverandører yter dårligere kvalitet enn kommunale leverandører, i den grad man altså har verktøy for å vurdere kvaliteten i henholdsvis kommunal og privat virksomhet. Dette *kan* skyldes at privatisering eller konkurranseutsetting vekker så pass sterk debatt og motstand i norske kommuner at mange av de kommunene som tar initiativ til å sette tjenester ut, går relativt forsiktig frem. Visst finner vi eksempler på at private leverandører får mange klager, men vi har også eksempler på det motsatte. Og vi har eksempler på at kommunene får klager.

På ett område er det imidlertid grunnlag for å spørre om ikke kvaliteten forringes når tjenester settes ut. Når tjenestene til stadighet (med noen års mellomrom) risikere å skifte leverandør, risikerer man også stadige oppstartings- og innkjøringsperioder, enten det nå er de samme arbeidstakerne som følger med fra kontrakt til kontrakt eller nytt personell settes inn. I og med at det ofte dreier seg om tjenester som skal ytes kontinuerlig og overfor de samme tjenestemottakerne, vil disse kunne oppleve stadige svingninger i tjenesteleveransen etter som nye leverandører trår til. Nettopp forsøket på å unngå slike oppstartingsperioder, må være en

grunn for kommunene til *ikke* å skifte leverandør, med de konsekvenser det kan ha for å sikre en reell konkurranse i leverandørmarkedet.

Mye tyder på at resultatet både i forhold til kostnader og kvalitet avhenger av hvor mye arbeid kommunene legger ned i å utforme kontraktsspesifikasjoner og å følge opp kontraktsfirmaet, inkludert vurdere det enkelte firmaets seriøsitet. Men vi har også eksempler på kommuner som, gjerne av politiske grunner, har hatt det svært travelt med å gjennomføre anbudsutsettingen; resultatet har ofte blitt en svært lite gjennomtenkt endringsprosess som skaper flere problemer enn den løser – og som blant både tilhengere og motstandere av anbudsutsetting fungerer som et negativt lærestykke: «slik skal det *ikke* gjøres!».

Erfaringer fra Sverige peker også i den retning at det ikke har skjedd noen klar forringelse av tjenestekvaliteten, men her har utgangspunktet nok vært et annet enn for Norges del, med romsligere forhold i kommunal sektor; det kan ha vært mer å spare uten at kvaliteten blir merkbart dårligere. Resultater fra vår undersøkelse til norske rådmenn tyder også på at de i hovedsak har gode erfaringer med private leverandører. Nå skal man ikke se bort fra at de ved å svare slik, forsøker å legitimere beslutninger som de selv har vært med å ta, at de mer *ønsker* at det går bra enn at de faktisk vet hvor bra det går. Men hadde skandalene vært mange og store, får man tro at det kommunale demokratiet er sin oppgave bevisst og bidrar til å gjøre om på beslutninger som ikke gavner kommunens innbyggere.

Hvilke konsekvenser har så utsetting av tjenester for kommunalt ansatte arbeidstakere?

Mange av de utsatte tjenestene er *nye* tjenester i den forstand at de aldri har vært drevet i kommunal regi, de representerer en volumvekst. De berører derfor ikke kommunalt ansatte direkte. Men dreier det seg om tjenester som har blitt drevet i kommunal regi, vil utsetting av tjenester føre til at kommunale arbeidstakere blir overflødige i og med at arbeidsoppgavene deres flyttes over til en ekstern virksomhet. Utsetting av driftsoppgaver til private virksomheter kan derfor bety at kommunene fraskriver seg ansvaret for tidligere kommunalt ansatte. Virksomhetsoverdragelsesdirektivet, som gjelder fra og med Norges inntreden i EØS, regulerer forholdet rundt en overføring av virksomhet fra kommunal til privat sektor² og gir arbeidstakerne en viss beskyttelse ved slik overføring av virksomhet. Det råder foreløpig uklarheter om hvilke rettigheter de kommunalt ansatte har ved slik overføring av virksomhet, om de har en fortsatt rett til ansettelse i kommunen eller om de alternativt har rett (men ikke plikt) til ansettelse i den bedriften som får det kommunale oppdraget. Dersom det siste er tilfellet, vil de kunne fortsette i sine jobber, men under en ny arbeidsgiver og trolig også under andre arbeidsbetingelser enn i

² Og mellom private virksomheter.

kommunal sektor. Hvorvidt de nye arbeidsbetingelsene nødvendigvis blir dårligere, avhenger både av hvilket tjenesteområde det dreier seg om og hvor etterspurte de aktuelle arbeidstakergruppene er på arbeidsmarkedet.

Et dilemma for kommunene, dersom de i stort omfang setter tjenester ut til eksterne leverandører, kan være å skape en tilstrekkelig arbeidsmotivasjon hos de gjenværende arbeidstakerne i kommunen. Riktig nok kan anbudsutsetting av tjenester fungere som et «ris bak speilet» i de kommuner der omstillingsviljen er liten, men trusselen om anbudsutsetting kan også skape mye utrygghet og uro for fremtiden blant gjenværende kommunale arbeidstakere som også i fortsettelsen skal yte tjenester overfor kommunens befolkning. Når kommunene velger å satse på eksterne løsninger, kan motivasjonen avta for å gå inn i den kanskje tunge prosessen med å endre kommunene gjennom interne omstillingsprosesser.

Kommunalt ansatte kan gå svært turbulente tider i møte, både de som blir værende igjen i kommunen og de som blir overflødiggjort, men eventuelt kan velge å følge jobben over til en ny tjenesteleverandør. Den siste gruppen kan risikere å få stadig nye arbeidsgivere, med de omstillingsproblemer det kan medføre både for arbeidstakere og tjenestemottakere. Hvorvidt problemene blir bekymringsfullt store, synes det imidlertid for tidlig å gi et klart svar på.

Referanser

- Aftenposten Aften* (1998), «Søppeltømming etter klagemodellen», 11.8.98
- Aftenposten Aften* (1998), «Færre klager til fylkeslegen», 2.2.98
- Almqvist, R. (1996), *Effekter av konkurrenshotet – en studie av egen regis resultatenheter inom äldreomsorgen i Stockholm stad*. Rapport 1996:58. Stockholm: Stockholm Universitet, Institutet för kommunal ekonomi (IKE)
- Arbeiderbladet* (1997), «Billigst å bo i kraftkommunene», 3.9.97
- Arbeidsmiljøloven (Lov om arbeidervern og arbeidsmiljø), 8. rev. utgave. Oslo: Tiden Norsk Forlag
- Arena* (1997), «Innrømmer alvorlige feil», nr. 15 (Arena: tidsskrift for Norsk Kommuneforbund)
- Bogen, H. og O. Langeland, red. (1988), *Offentlig eller privat? Om privatisering og grensen for offentlig ansvar*. Fafo-rapport 78. Oslo: Fafo
- Bryntse, K. (1992), *Erfarenheter av entreprenader och privatisering i engelska kommuner*. Arbetsrapportserie 1992:1. Lund: KEFUCoopers og Lybrand (1998), *Utredning om konkurranseutsetting*. Grunnlagsdokument for Akershus fylkeskommune
- Dagens Næringsliv* (1996), «Sykehjemsdrift blir big business», 17.10.96
- Dagens Næringsliv* (1997), «Satser på privat hjemmepleie», 25.6.97
- Dagens Næringsliv* (1997), «ISS vil ta alle “skitt-jobbene”», 19.8.97
- Dagsavisen* (1997), «Skandale svekker X-kursen», 17.10.97
- Dagens Næringsliv* (1998), «NSB-renhold i eget selskap?», 3.2.98
- Dagens Næringsliv* (1998), «Lønnssprik i sykepleien», 10.6.98
- Dagsavisen* (1998), «Dyrt i frynsekommunene», 21.6.98
- Dagens Næringsliv* (1998), «Mot oppvask om post-vask», 7.7.98
- Engström, B. (1997), «Nya styr- og driftsformer i äldreomsorgen. Velferd eller ofärd?» I: Jennbert, K. og R. Lagercrantz, *Äldrepolitik i förändring?*, Stockholm: Socialdepartementet
- Eriksen, E.O. (1993), *Grenser for staten?* Oslo: Universitetsforlaget

- Finansministeriet/Indenrigsministeriet (1995), *Erfaringer med udbud og udliciteringer*. København
- Fölster, S. m.fl. (1993), *Sveriges systemskifte i fara? Erfarenheter med privatisering, avreglering och desentralisering*, Stockholm: Industriens Utredningsinstitut
- Hallgren, T., I. Hilborn og L. Sandström (1997), *Kommunala driftentreprenader. Konkurrensutsättning inom äldre- och handikappomsorg, skola, fritid och kultur*. Stockholm: Svenska Kommunförbundet/Kommentus Förlag
- Hippe, J. og A. W. Pedersen (1988), *For lang og tro tjeneste. Pensjoner i arbeidsmarkedet*. Fafo-rapport 84. Oslo: Fafo
- Högberg (1996), *Kostnadseffekter av konkurrensutsättning – en studie av Stockholms stads äldreomsorg*, Rapport 1996:59. Stockholm: Stockholm Universitet, Institutet för kommunal ekonomi (IKE)
- Johansson, L. (1997), «Konkurrensutsättning av äldreomsorgen – några svenska erfarenheter.» *Aldring & Eldre*, 1:97
- Kjerstad, E. og F. Kristiansen (1996), *Erfaringer med konkurranseutsetting av kommunal tjenesteproduksjon*. SNF-rapport 87/96. Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning
- Klassekampen* (1998), «Uredelig anbud», 4.8.98
- Kommunal- og arbeidsdepartementet (1997), Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi november 1997. Rundskriv nr. H-30/97
- Kommunal Rapport* (1998), «X bryter kontrakt med Y-skolene», nr. 6.98
- Kommunenes Sentralforbund (1997), *Idéhåndbok. Konkurransetsetting av kommunale/fylkeskommunale driftsoppgaver*. Oslo: Kommuneforlaget
- Kommunenes Sentralforbund og Næringslivets Hovedorganisasjon (1997), *Kalkulasjon av kostnader i kommunale virksomheter – en praktisk veileder*, Oslo: Kommuneforlaget
- Konkurransetilsynet (1998), *Konkurransetsetting av renovasjonstjenester* (utarbeidet av tilsynets Kristiansand-avdeling)
- Lane, J. E. og T. Nyen (1993), *Administrasjonskostnader i skandinaviske kommuner – betydningen av kommunestrukturen*. Arbeidsnotat 1993/36. Oslo: BI Handelshøgskolen i Oslo, Senter for Europeiske studier
- Mikkelsen, M. (1996), *Udlicitering*. København: København Universitet, Institut for Statskundskab

- Nesheim, T. og A. I. Rokkan (1997), *Renhold i egen regi eller kjøp av rengjørings-tjenester: Konsekvenser for arbeidstakerne*. SNF-rapport 29/97. Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning
- Norsk Gallup (1998), *Hva mener brukerne om eldreomsorgen i Asker? Resultater fra en beboer- og pårørendeundersøkelse på institusjoner med heldøgns pleie- og omsorg* (sammenfatning), pluss vedlegg om situasjonen ved hver av institusjonene.
- Norsk Karnov (1995), *Kommenterte lover: Arbeidsmiljøloven*. Oslo: Karnovs forlag
- NOU 1995:17, *Omorganisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet*
- NOU 1996:6, *Arbeidstakers stilling i konsernforhold m.v.*
- NOU 1997:8, *Om finansiering av kommunesektoren*
- Nylehn, B. og A. M. Støkken (1996), *Kommunalt samspill med private*. Rapport. 6/96. Bodø: Høgskolen i Bodø
- Nurmis (1996), *Kostnadseffekter av konkurrensutsättning – en studie av Stockholm stads gatudrift och -underhåll för vuxna*. Rapport 1996: 61. Stockholm: Stockholm Universitet, Institutet för kommunal ekonomi (IKE)
- Oslo kommune/Byrådet (1998), *Konkurransen og kvalitet i Oslo kommune*. Bystyremelding nr. 1/98
- PLS Consult (1997), *Erfaringer med udlicitering i kommuner og amter*. Hovedrapport (utført på oppdrag av det danske Indenrigsministeriet), København
- Socialstyrelsen (1996), *Alternativa styr- och driftsformer i äldreomsorgen. Äldreomsorg på entreprenad*. SoS-rapport 1996:8. Stockholm
- Sosial- og helsedepartementet (1997), *Rundskriv om Kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene* (I-13/97)
- Statistisk sentralbyrå (1996) *Ukens statistikk* 30–31/96
- Statistisk sentralbyrå (1997), *Ukens statistikk* 8/97
- Ståhlberg, K. (1996), *Herre i eget hus. 12 debattinnlegg om nordiska kommuner i förändring*. LOS-rapport 9605. Bergen: LOS-senteret
- Svensson, M., P.G. Edebalk og U. Persson (1994), *Ålderdomshem på entreprenad – en fallstudie*. Arbeidsrapport 1994:5. Lund: Institutet för hälso- och sjukvårdsekonomi (IHE)

- Svensson, M. og P.G. Edebalk (1996), *Privata och kommunala utförare av äldreomsorg – en ekonomisk utvärdering*. Arbeidsrapport 1996:10. Lund: Institutet för hälso- och sjukvårdsekonomi (IHE)
- Sykepleieren* (1997), «Flere arbeidsoppgaver med færre ansatte.» 2.97
- Sørgard, L. (1992), «Anbudsprivatisering».I:Sandmo, A. og K.P. Hagen, red., *Offentlig politikk og private incitamenter*. Oslo: Tano
- Szymanski, S. (1996), «The Impact of Compulsory Competitive Tendering on Refuse Collection Services.» *Fiscal Studies*, vol. 17, no. 3

Vedlegg 1

SPØRRESKJEMA 1: PRIVATISERINGSTRENDER I KOMMUNESEKTOREN

God dag, jeg heter Jeg ringer fra Opinion som for tiden utfører en spørreundersøkelse blant rådmenn og økonomisjefer i kommunene på oppdrag fra Forskningsstiftelsen Fafo. Undersøkelsen dreier seg om privatisering og konkurranseutsetting i kommunesektoren. Intervjuet vil ta 10-15 minutter.

Nærmere opplysninger om forskningsprosjektet finnes i brev fra Fafo av 20.11.97. Alle data fra undersøkelsen vil bli behandlet slik at de som BLIR INTERVJUET, ER SIKRET ANONYMITET.

1. Stilling i kommuneadministrasjonen

- 1: Rådmann
- 2: Assisterende rådmann
- 3: Økonomisjef
- 4: Annen stilling.....NOTER HVILKEN

2. Med privatisering mener vi at kommunen har gitt private kommersielle virksomheter muligheten for å utføre oppgaver som tidligere ble utført av kommunale eller kommunalt eide enheter. Vi tenker på tilfeller hvor kommunen fortsatt har et overordnet ansvar for at oppgaven utføres og hvor kommunen finansierer oppgaven.

Jeg vil nå nevne noen ulike tjenestetyper. Er noen av disse tjenestene helt eller delvis privatisert i din kommune?

- 1: Renovasjon/søppelhenting
- 2: Vegvedlikehold, inkl. snøbrøyting
- 3: Hjemmebaserte omsorgstjenester (hjemmehjelp, hjemmesykepleie)
- 4: Sykehjem, pleiehjem og omsorgsboliger
- 5: Feiertjenester
- 6: Vann og kloakk
- 7: Arealplanlegging
- 8: Rengjøringstjenester
- 9: Vaskeritjenester
- 10: Kjøkkentjenester

3. Finnes det andre tjenester som er helt eller delvis privatisert? I så tilfelle, hvilke tjenester? IKKE BRUK FOR LANG TID PÅ DETTE SPØRSMÅLET. IKKE TA MED BARNEHAGER.

- 1: Ja,NOTER
- 2: Nei
- 3: Ikke sikker

4. Har noe av denne privatiseringen skjedd i løpet av de to seneste kommunestyre-periodene?

- 1: Ja GÅ TIL 7
- 2: Nei
- 3: Ikke sikker

5. Har spørsmålet om å privatisere kommunale tjenester blitt vurdert på politisk nivå i din kommune i innværende eller foregående kommunestyreperiode? SISTE SEKS ÅR

- 1: Ja, i innværende periode (95-99)
- 2: Ja, i foregående periode (91-95)
- 3: Ja, i begge perioder
- 3: Nei
- 4: Vet ikke

HVIS POLITISK VURDERING SISTE TO KOMMUNESTYREPERIODER, MEN INGEN PRIVATISERING I DENNE TIDEN

6. Hva er etter din oppfatning den viktigste årsaken til at kommunen ikke har privatisert nye tjenester i de seneste kommunestyreperiodene selv om spørsmålet har vært vurdert på politisk nivå? Er det fordi...? KUN ETT SVAR. LES OPP

- 1: Kommunen har vurdert gevinsten som for liten i forhold til kostnadene
- 2: Kommunen har villet prøve andre virkemidler (som f.eks. omstillings-tiltak, interkommunalt samarbeid, opprette selskap m.m.)
- 3: Det har vært politisk motstand i kommunestyret
- 4: Det har vært motstand fra de ansatte
- 5: Andre årsaker... NOTER

TIL ALLE SOM HAR PRIVATISERT ELLER VURDERT SPØRSMÅLET POLITISK DE TO SISTE KOMMUNESTYREPERIODENE

7. Har kommunestyret i løpet av de to siste kommunestyreperiodene gjort et generelt vedtak om å utrede mulighetene for privatisering av deler av det kommunale tjenestetilbudet? Hvis ja, gjelder dette vedtaket hele sektorer eller kun enkelte tjenester?

- 1: Ja, hele sektorer
- 2: Ja, enkelte tjenester
- 3: Nei
- 4: Ikke sikker

SPM 8-14 GÅR KUN TIL DE SOM HAR PRIVATISERINGSERFARINGER DE TO SISTE KOMMUNESTYREPERIODENE

8. Hvem i kommunen har tatt initiativet til å privatisere nye tjenester i de to seneste kommunestyreperiodene? Var det...? LES OPP ALT 1-4

- 1: Politikere i kommunestyret
- 2: Det sentraladministrative nivået (rådmannskontoret)
- 3: Den administrative ledelsen for den/de aktuelle sektorene
- 4: Andre..... NOTER HVEM
- 5: Varierende hvem som har tatt initiativet
- 6: Ikke sikker

9. Hva vil du si var den viktigste begrunnelsen for de privatiseringer som ble gjennomført? Var det...? LES OPP ALT 1-4. KUN ETT SVAR

- 1: Mer effektiv ressursbruk
- 2: Bedre kvalitet på tjenestene
- 3: At private kan være et korrektiv og gi idéer til den kommunale tjenesteproduksjonen
- 4: Andre forhold.... NOTER HVILKE
- 5: Ikke sikker

10. Hvordan vil du beskrive holdningen blant de ansatte til de endringene som har skjedd? Har holdningen stort sett vært...? LES OPP ALT 1-4

- 1: Svært positiv
- 2: Nokså positiv
- 3: Nokså negativ
- 4: Svært negativ
- 5: Ikke sikker

11. Hvor ofte de siste ti årene har privatiseringen av oppgaver i din kommune skjedd gjennom anbudskonkurranser? LES OPP ALT 1-4

- 1: Alltid
- 2: Som oftest
- 3: Som oftest ikke GÅ TIL SPM.15
- 4: Aldri GÅ TIL SPM.15
- 5: Ikke sikker GÅ TIL SPM.15

12. Har noen ansatte i kommunen eller i kommunale selskaper blitt overtallige som følge av konkurranseutsetting? I så fall, hva har skjedd med disse? Har de...? FLE-RE SVAR MULIG

- 1: Blitt tilbudt jobb i den private virksomheten som overtok
- 2: Blitt omplassert til andre områder,
- 3: Blitt oppsagt,
- 4: Ingen har blitt overtallige
- 5: Annet

13. Har kommunen som følge av privatisering og konkurranseutsetting måttet skaffe seg en ny type kompetanse eller har man kunnet ivareta arbeidet med den opprinnelige kompetansen man hadde i kommuneadministrasjonen?

- 1: Ja, behov for ny kompetanse
- 2: Nei, oppgavene ble ivaretatt med eksisterende kompetanse
- 3: Ikke sikker

14. Hvis du sammenligner kommuneadministrasjonens arbeid med gjennomføring av anbudskonkurranser og oppfølging/kontroll av private virksomheter på den ene side med arbeidet med styring og oppfølging av tilsvarende kommunale enheter på den annen side, vil du da beskrive dette arbeidet som generelt mer ressurskrevende, er det mindre ressurskrevende eller er det liten forskjell?

- 1: Mer ressurskrevende
- 2: Mindre ressurskrevende
- 3: Liten forskjell
- 4: Ikke sikker

SPM.15-25 STILLES KUN TIL DE KOMMUNENE SOM HAR PRIVATISERINGSERFARINGER

15. Vi vil nå stille noen spørsmål om hvilke erfaringer din kommune har hatt med privatisering av driftsoppgaver til private kommersielle virksomheter.

Finnes det eksempler i din kommune på at kommunen selv nå utfører en oppgave som tidligere har vært satt ut til private, d.v.s. at man har reversert beslutningen om å privatisere oppgaven? Hvis ja, hvilke tjenester gjelder dette?

- 1: Ja,.....NOTER HVILKE TJENESTER
- 2: Nei
- 3: Ikke sikker

16. Hvordan vil du generelt beskrive kvaliteten/standarden på det tjenestetilbudet som har blitt privatisert? Er det...? LES OPP ALT 1-3

- 1: Bedre enn før
- 2: Dårligere enn før
- 3: Ingen forskjell
- 4: Varierende (evt. forskjeller mellom ulike tjenester).....NOTER
- 5: Ikke sikker

17. Har du inntrykk av at det privatiserte tjenestetilbudet produseres mer kostnadseffektivt enn tidligere, er det ingen forskjell eller produseres tjenesten mindre kostnadseffektivt?

- 1: Mer kostnadseffektivt
- 2: Mindre kostnadseffektivt
- 3: Ingen forskjell
- 4: Forskjeller mellom ulike tjenester, vanskelig å si noe generelt...
NOTER
- 5: Ikke sikker/vanskelig å vurdere
- 6: Har ennå ikke vurdert spørsmålet grundig nok

HVIS SPM.17=1

18. Hva er etter din oppfatning de viktigste årsakene til at tjenestetilbudet produseres mer effektivt av de private tjenesteleverandørene? Er det at...? LES OPP - FLERE SVAR MULIG

- 1: De private virksomhetene har en mindre byråkratisk og mer effektiv organisasjon
- 2: De private virksomhetene har tilgang på bedre teknologi
- 3: De private virksomhetene ikke er bundet av eksisterende tariffavtaler om lønns-og arbeidsvilkår
- 4: Eller er det andre årsaker, i så fall hvilke.....NOTER

19. Sett fra ditt perspektiv, har privatisering bedret mulighetene for å styre aktiviteten på de aktuelle områdene, er det liten forskjell eller har det forverret mulighetene for å styre aktiviteten?

- 1: Bedret mulighetene
- 2: Forverret mulighetene
- 3: Liten forskjell -> SPM. 21
- 4: Ikke sikker -> SPM. 21

20. Kan du kort beskrive hvorfor du mener privatiseringen har endret styringsmulighetene? NOTER

21. Alt i alt, hvilken effekt har privatiseringen hatt på de aktuelle tjenestene i din kommune? Vil du si at erfaringene er..? LES OPP ALT. 1-5

- 1: Svært gode GÅ TIL SPM.24
- 2: Nokså gode GÅ TIL SPM.24
- 3: Nokså dårlige
- 4: Svært dårlige
- 5: Liten forskjell før og etter privatiseringen GÅ TIL SPM.24
- 6: Ikke sikker GÅ TIL SPM.24

22. Jeg vil lese opp tre mulige årsaker til at erfaringene er dårlige. Jeg vil be deg ta stilling til om disse passer bra eller dårlig for erfaringene i din kommune. Vil du si at de dårlige erfaringene helt eller delvis skyldes at....

a) tjenestetypen var lite egnet for privatisering

- 1: Passer bra
- 2: Passer dårlig
- 3: Ikke sikker

b) kommunen har vært uheldig med de private tjenesteleverandørene

- 1: Passer bra
- 2: Passer dårlig
- 3: Ikke sikker

c) kommunen kunne planlagt og fulgt opp utsettingen av oppgaver til private på en bedre måte

- 1: Passer bra
- 2: Passer dårlig
- 3: Ikke sikker

23. Hva tror du er den viktigste grunnen til at erfaringene i din kommune er dårlige? Var det at.... LES OPP

- 1: Tjenestetypen var lite egnet for privatisering
- 2: Kommunen har vært uheldig med de private tjenesteleverandørene
- 3: Kommunen kunne planlagt og fulgt opp privatiseringen på en bedre måte.
- 4: Andre årsaker.... NOTER HVILKE

24. Jeg vil nå lese opp noen mulige positive og negative effekter av sette ut oppgaver til private. Kan du for hver av disse angi om disse påstandene passer bra eller dårlig ut fra erfaringene i din kommune? LES OPP

a) Økt konkurranse har ført til at alle, også kommunen, skjerper seg for å levere bedre tjenester

- 1: Passer bra
- 2: Passer dårlig
- 3: Ikke sikker

b) Kommuneledelsen har blitt flinkere til å sette klare krav og mål for aktiviteten på ulike tjenesteområder

- 1: Passer bra
- 2: Passer dårlig
- 3: Ikke sikker

c) Kommunen har blitt for avhengig av private leverandører (sårbarhet)

- 1: Passer bra
- 2: Passer dårlig
- 3: Ikke sikker

d) Kommunen har mistet verdifull fagkompetanse på viktige områder

- 1: Passer bra
- 2: Passer dårlig
- 3: Ikke sikker

25. Bør kommunen etter din faglige vurdering fortsatt la private tjenesteleverandører drive de tjenestetilbud de driver i dag?

- 1: Ja
- 2: Nei
- 3: På enkelte områder, men ikke på alle
- 4: Ikke sikker

SPØRSMÅLENE NEDENFOR GÅR TIL ALLE RESPONDENTER

26. Hvor sannsynlig tror du det er at din kommune i løpet av den kommende tiårsperioden vil privatisere kommunale tjenester som i dag ikke er privatisert?

- 1: Svært sannsynlig
- 2: Nokså sannsynlig
- 3: Lite sannsynlig GÅ TIL SPM. 28
- 4: Ikke sikker GÅ TIL SPM. 28

27. Hvilke typer tjenester vil det være mest aktuelt å privatisere?

- 1: Renovasjon/søppelhenting
- 2: Vegvedlikehold, inkl. snøbrøyting
- 3: Hjemmebaserte omsorgstjenester (hjemmehjelp, hjemmesykepleie)
- 4: Sykehjem, pleiehjem og omsorgsboliger
- 5: Feiertjenester
- 6: Vann og kloakk
- 7: Arealplanlegging
- 8: Rengjøringstjenester
- 9: Vaskeritjenester
- 10: Kjøkkentjenester
- 11: Andre.....NOTER
- 12: Vet ikke

28. Hva er din personlige oppfatning? Mener du at kommunen i løpet av den kommende tiårsperioden bør privatisere tjenester som i dag ikke er privatisert? STILL OPPFØLGINGSSPØRSMÅL HVIS «JA»: I hvilken grad bør dette skje?

- 1: Ja, i stor grad
- 2: Ja, i noen grad
- 3: Nei
- 4: Ikke sikker

29. I mange kommuner er det foretatt organisatoriske og styringsmessige endringer de seneste årene. I den grad dette har skjedd i din kommune, tror du at disse endringene gjør det mindre sannsynlig at din kommune vil privatisere tjenester som i dag ikke er privatisert?

- 1: Ja
- 2: Nei GÅ TIL SPM.31
- 3: Vet ikke GÅ TIL SPM.31

30. Hvilke typer endringer tenker du da på (som alternativer til privatisering)?
FLERE SVAR MULIGE

- 1: Omstillings- og effektiviseringstiltak på sektornivå (ELLER I DEN ENKELTE KOMMUNALE VIRKSOMHET)
- 2: Endring av den overgripende kommunale organisasjons- og styringsstrukturen
- 3: Opprettelse av kommunalt eide selskaper
- 4: Interkommunalt samarbeid (inkl. også interkommunaleselskaper)
- 5: Samarbeid med frivillige organisasjoner eller samvirkeorganisering
- 6: Andre virkemidler.....NOTER
- 7: Nei, ikke aktuelt

31. Vi har nå noen spørsmål om hva du tror er drivkreftene bak privatisering av kommunal tjenesteyting. Hvor stor betydning vil følgende faktorer ha i en eventuell vurdering av privatisering i din kommune:

a) holdningen hos det politiske flertallet i kommunestyret?

- 1: Svært stor betydning
- 2: Nokså stor betydning
- 3: Nokså liten betydning
- 4: Svært liten betydning
- 5: Ikke sikker

b) holdningen i administrasjonen?

- 1: Svært stor betydning
- 2: Nokså stor betydning
- 3: Nokså liten betydning
- 4: Svært liten betydning
- 5: Ikke sikker

c) holdningen blant de kommuneansatte?

- 1: Svært stor betydning
- 2: Nokså stor betydning
- 3: Nokså liten betydning
- 4: Svært liten betydning
- 5: Ikke sikker

32. Hvor stor betydning vil en anstrengt økonomisk situasjon for kommunen ha?

- 1: Svært stor betydning
- 2: Nokså stor betydning

- 3: Nokså liten betydning
- 4: Svært liten betydning
- 5: Ikke sikker

33. Hvor stor betydning vil erfaringer fra andre kommuner eller land ha?

- 1: Svært stor betydning
- 2: Nokså stor betydning
- 3: Nokså liten betydning
- 4: Svært liten betydning
- 5: Ikke sikker

34. Hvilken faktor tror du vil være av aller størst betydning i vurderingen av privatisering i din kommune?

- 1: Det politiske flertallet i kommunestyret
- 2: Holdningen i administrasjonen
- 3: Kommunens økonomiske situasjon
- 4: De kommuneansattes holdning
- 5: Erfaring fra andre kommuner
- 6: Annet... NOTER
- 7: Ikke sikker

35. Vi vil nå nevne enkelte påstander om privatisering som har vært framme i den offentlige debatten. Er du helt enig, delvis enig, delvis uenig eller helt uenig i følgende påstander?

a) «Privatisering er først og fremst hensiktsmessig for tekniske tjenester, men i liten grad for andre typer tjenester.»

- 1: Helt enig
- 2: Delvis enig
- 3: Delvis uenig
- 4: Helt uenig
- 5: Ikke sikker

b) «Kommunesektoren kan spare mye på å privatisere tjenester i større grad enn i dag.»

- 1: Helt enig
- 2: Delvis enig
- 3: Delvis uenig
- 4: Helt uenig
- 5: Ikke sikker

c) «Det kan innebære en svekkelse av velferdssamfunnet dersom kommunene primært bestiller velferdstjenester fra private framfor selv å produsere disse.»

- 1: Helt enig
- 2: Delvis enig
- 3: Delvis uenig
- 4: Helt uenig
- 5: Ikke sikker

d) «Kvaliteten på tjenestene vil ofte bli bedre ved at de privatiseres.»

- 1: Helt enig
- 2: Delvis enig
- 3: Delvis uenig
- 4: Helt uenig
- 5: Ikke sikker

e) «Arbeidstakernes lønns- og arbeidsvilkår svekkes ved konkurranseutsetting og privatisering av kommunal virksomhet.»

- 1: Helt enig
- 2: Delvis enig
- 3: Delvis uenig
- 4: Helt uenig
- 5: Ikke sikker

f) «Privatisering av deler av den kommunale tjenesteproduksjonen fører til at øvrige kommunale enheter og virksomheter produserer sine tjenester mer effektivt enn før.»

- 1: Helt enig
- 2: Delvis enig
- 3: Delvis uenig
- 4: Helt uenig
- 5: Ikke sikker

g) «Dersom man trekker inn alle samfunnsøkonomiske kostnader ved å sette ut oppgaver til private firmaer, vil det ofte ikke være så lønnsomt å privatisere.»

- 1: Helt enig
- 2: Delvis enig
- 3: Delvis uenig
- 4: Helt uenig
- 5: Ikke sikker

Det var det hele. Takk for intervjuet!

Vedlegg 2

Spørreskjema til kommunale sektorsjefer innenfor teknisk sektor (250 personer)

MÅLGRUPPEN ER DEN ØVERSTE ADMINISTRATIVE LEDEREN FOR TEKNISKE TJENESTER I HVER KOMMUNE

God dag, jeg heter og ringer fra Opinion. Vi gjennomfører for tiden en undersøkelse om konkurranseutsetting blant kommuneledere med ansvar for tekniske tjenester. Intervjuet vil ta ca. 10-12 minutter.

1. Stilling i kommuneadministrasjonen

- 1: Øverste leder for teknisk sektor/etat
- 2: Annen lederstilling i sektoren/etaten
- 3: Konsulent i teknisk sektor/etat
- 4: Annen stilling

2. Jeg vil nå nevne noen tjenestetyper innenfor teknisk sektor. Kan du for hver av disse si om det finnes eksempler på at private virksomheter står for driften av denne typen tjenester på oppdrag for din kommune? FLERE SVAR MULIG GJELDER KUN DRIFT, IKKE UTBYGGING

- 1: Renovasjon/søppelhenting
- 2: Vegvedlikehold/snøbrøyting
- 3: Andre tekniske tjenester (vann og kloakk m.fl.)....NOTER HVILKE
- 4: Nei, ingen av disse GÅ TIL FØRSTE SPM. TIL ALLE RESP.

TIL DE SOM SVARER 1 PÅ SPM. OVER

3. Hvis du tenker på de tjenestene som private nå utfører for kommunen innenfor renovasjon/søppelhenting, er dette tjenester som kommunen selv har drevet tidligere eller har det alltid vært private som har utført disse tjenestene? GJELDER DEN DELEN AV TJENESTEN SOM DE PRIVATE UTFØRER, F.EKS. EN BESTEMT SØPPELHENTINGSROUTE

- 1: Kommunene har selv drevet tjenestene tidligere
- 2: Alltid vært private
- 3: Både og
- 4: Ikke sikker

TIL DE SOM SVARER 2 PÅ SPM. 2

4. Hvis du tenker på de tjenestene som private nå utfører for kommunen innenfor vegvedlikehold/snøbrøyting, er dette tjenester som kommunen selv har drevet tidligere eller har det alltid vært private som har utført disse tjenestene? GJELDER DEN DELEN AV TJENESTEN SOM DE PRIVATE UTFØRER, F.EKS. EN BESTEMT SNØBRØYTINGSRUTE

- 1: Kommunene har selv drevet tjenestene tidligere
- 2: Alltid vært private
- 3: Både og
- 4: Ikke sikker

5. Har din kommune satt ut driften av nye tekniske tjenester eller deler av eksisterende tjenester i løpet av de to siste kommunestyreperiodene? SISTE SEKS ÅR GJELDER KUN DRIFT, IKKE UTBYGGING

- 1: Ja.....NOTER HVILKE TYPER TJENESTER
- 2: Nei
- 3: Ikke sikker

HVIS JA PÅ SPM. OVER

6. Har disse tjenestene først og fremst blitt satt ut til private for å dekke en økt etterspørsel etter kommunale tjenester, eller har de private overtatt hele eller deler av tjenester som kommunen selv har utført tidligere? GJELDER ALLE TYPER TEKNISKE TJENESTER

- 1: Dekker økt etterspørsel etter kommunale tjenester
- 2: Har overtatt tjenester som kommunen selv utførte tidligere
- 3: Både og
- 4: Ikke sikker

7. Har din kommune i løpet av de to siste kommunestyreperiodene opprettet kommunale aksjeselskaper for en eller flere tekniske tjenester? I så fall, hvilke tjenester? SISTE SEKS ÅR LES EVT. OPP SVARALT.

- 1: Renovasjon/søppelhenting
- 2: Vegvedlikehold/snøbrøyting
- 3: Arealplanlegging
- 4: Vann og kloakk
- 5: Andre tjenester
- 6: Nei, ingen
- 7: Ikke sikker

HVIS SVAR 1 ELLER 2 PÅ SPM. 2

HVIS SVAR 1 PÅ SPM. 2

8. Kan du anslå hvor stor andel av driftsoppgavene innenfor renovasjon/søppelhen-
ting i din kommune som utføres av private?

- 1: 0-10 prosent
- 2: 11-25 prosent
- 3: 26-50 prosent
- 4: 51-75 prosent
- 5: 76-99 prosent
- 6: 100 prosent/alt
- 7: Vil ikke anslå

HVIS SVAR 2 PÅ SPM.2

9. Kan du anslå hvor stor andel av driftsoppgavene innenfor vegvedlikehold/
snøbrøyting i din kommune som utføres av private?

- 1: 0-10 prosent
- 2: 11-25 prosent
- 3: 26-50 prosent
- 4: 51-75 prosent
- 5: 76-99 prosent
- 6: 100 prosent/alt
- 7: Vil ikke anslå

HVIS SVAR 1 PÅ SPM.2

10. Hvor ofte gjennomføres det anbudskonkurranser før en renovasjons/søppelhen-
tingsrute settes ut til private? LES OPP ALT.

- 1: Alltid
- 2: Som oftest
- 3: Av og til
- 4: Som oftest ikke
- 5: Aldri
- 6: Ikke sikker

HVIS SVAR 2 PÅ SPM. 2

11. Hvor ofte gjennomføres det anbudskonkurranser før et vegvedlikeholds og/eller
snøbrøytingsoppdrag settes ut til private? LES EVT. OPP ALT.

- 1: Alltid
- 2: Som oftest
- 3: Av og til

- 4: Som oftest ikke
- 5: Aldri
- 6: Ikke sikker

HVIS SVAR <5 PÅ SPM. 10 ELLER 11

12. Har kommunale enheter anledning til å delta i anbudskonkurranser innen teknisk sektor?

- 1: Ja, alltid
- 2: Ja, noen ganger
- 3: Nei
- 4: Nei, men vil åpne opp for det framover
- 5: Ikke sikker

HVIS SVAR >1 PÅ SPM.10 ELLER 11

13. Har kommunen planer om å bruke anbudskonkurranser i teknisk sektor i større grad i den nærmeste framtid enn den har gjort til nå?

- 1: Ja
- 2: Nei
- 3: Ikke sikker

HVIS SVAR<5 PÅ SPM. 10 ELLER 11

14. Benytter kommunen seg av hjelp utenfra, f.eks. konsulenthjelp, når tjenester settes ut på anbud?

- 1: Ja, som regel
- 2: Ja, i en viss grad
- 3: Nei
- 4: Ikke sikker

15. Er det tegnet skriftlige kontrakter/avtaler med de private som utfører oppgaver for kommunen innenfor teknisk sektor?

- 1: Ja, alltid
- 2: Ja, i noen tilfeller
- 3: Nei GÅ TIL SPØRSMÅL OM ERFARINGER

16. Over hvor lang tid av gangen gjelder som regel avtaleforholdet med de private som utfører oppgaver for kommunen? FLERE SVAR MULIG HVIS DET VARIERER FOR ULIKE TJENESTER

- 1: Mindre enn 1 år
- 2: 1 år
- 3: 2 år

- 4: 3 år
- 5: Mer enn 3 år
- 6: Ikke sikker

17. Hvis kommunen skulle være misfornøyd med en privat tjenesteyter, er det bestemmelser i avtalen som gir kommunen mulighet for å avbryte avtaleforholdet før tiden?

- 1: Ja
- 2: Nei
- 3: Ikke sikker

18. Har dette noen gang skjedd for tekniske tjenester i din kommune?

- 1: Ja
- 2: Nei
- 3: Ikke sikker

19. Har kommunen noen gang skiftet privat tjenesteyter når avtaleperioden har gått ut?

- 1: Ja
- 2: Nei
- 3: Ikke sikker

HVIS JA

20. Hvilke tjenester har dette dreid seg om?

- 1: Renovasjon/søppelhenting
- 2: Vegvedlikehold/snøbrøyting
- 3: Arealplanlegging
- 4: Vann og kloakk
- 5: Andre tjenester
- 6: Ikke sikker

HVIS JA PÅ SPM. 19

21. Hva har vært den viktigste årsaken til at kommunen har skiftet privat tjenesteyter?

- 1: Kommunen var misfornøyd med tidligere privat tjenesteyter
- 2: Andre private kunne levere et bedre eller billigere tilbud
- 3: Tjenesteyteren trakk seg/ønsket ikke lenger å utføre oppdrag for kommunen
- 4: Andre årsaker

5: Ikke sikker

22. Er det i avtalene med de private tjenesteyterne satt opp arbeidsbeskrivelser og arbeidsmål for den jobben de skal gjøre?

- 1: Ja
- 2: Nei GÅ TIL SPM. 23
- 3: I noen, men ikke alle
- 4: Ikke sikker GÅ TIL SPM. 23

23. Er disse målene formulert på en slik måte at de kan brukes som resultatindikatorer som de private tjenesteyternes innsats kan vurderes i forhold til?

- 1: Ja
- 2: Ja, i noen avtaler, men ikke alle
- 3: Nei
- 4: Ikke sikker

24. Jeg vil nå nevne noen mulige typer svakheter i avtaler mellom kommuner og private som utfører oppgaver for kommunen. Kan du for hver av svakhetene jeg nevner si om du har opplevd dette som et problem i avtaler med private innenfor din sektor, eller har ikke dette vært noe problem?

a) Har det vært et problem at avtalen er utformet på en måte som gjør det vanskelig å vurdere om den private tjenesteyteren har oppfylt kravene i avtalen?

- 1: Ja, har vært et problem
- 2: Nei, ikke noe problem
- 3: Ikke sikker

b) Har det vært et problem at avtalen ikke spesifiserer godt nok hva den private tjenesteyteren skal gjøre?

- 1: Ja, har vært et problem
- 2: Nei, ikke noe problem
- 3: Ikke sikker

c) Har det vært et problem at det ikke er satt opp målsettinger som gjør det mulig å stille klare nok krav til kvaliteten på tjenestene?

- 1: Ja, har vært et problem
- 2: Nei, ikke noe problem
- 3: Ikke sikker

25. Hvis du sammenligner ytelses- og kvalitetskravene som stilles til private som utfører oppdrag for kommunen, med kravene som stilles til kommunale virksomheter, vil du si at det stilles mer presise krav til private, like presise til private som til kommunale virksomheter eller mindre presise krav til private?

- 1: Mer presise krav til private
- 2: Like presise krav til private og kommunale
- 3: Mindre presise krav til private
- 4: Ikke sikker/vanskelig å sammenligne

26. Sammenligner kommunen systematisk ytelsesnivået på tjenestene som de private kommersielle tjenesteyterne utfører, med tilsvarende tjenester som kommunen selv utfører? Hvis ja, på hvilken måte? (F.EKS. TVERRGÅENDE BRUKER-UNDERSØKELSER, SAMMENLIGNING RESUTATMÅL M.M.)

- 1: Ja
- 2: Nei
- 3: Ikke tilsvarende kommunalt utførte tjenester

HVIS SVAR 1 PÅ SPM. 2

27. Hvor fornøyd er kommunen med standarden på det nåværende private tjenestetilbudet når det gjelder renovasjon/søppelhenting? Er du...? LES OPP ALT. 1-3. STANDARD = PÅLITELIGHET, GRUNDIGHET O.L.

- 1: Svært fornøyd
- 2: Nokså fornøyd
- 3: Ikke fornøyd
- 4: Ikke sikker

HVIS SVAR 1 PÅ SPM. 2

28. Tror du at kommunen sparer penger på at deler av renovasjonen og søppelhenting utføres av private eller tror du at kommunen selv kunne ha gjort det like billig eller billigere?

- 1: Sparer penger på å bruke private
- 2: Kommunen kunne ha gjort det like billig eller billigere selv
- 3: Ikke aktuelt med kommunalt tilbud
- 4: Ikke sikker

HVIS SVAR 1 PÅ SPM. 2

29. Hvilke erfaringer har din kommune alt i alt hatt med private tjenesteytere som har utført renovasjon/søppelhenting for kommunen? Har erfaringene vært.....? LES OPP

- 1: Svært gode

- 2: Nokså gode
- 3: Nokså dårlige
- 4: Svært dårlige
- 5: Ikke sikker

HVIS SVAR 2 PÅ SPM. 2

30. Hvor fornøyd er kommunen med standarden på det nåværende private tjenestetilbudet når det gjelder vegvedlikehold/snøbrøyting? Er du...? LES OPP ALT.

1-3. STANDARD = PÅLITELIGHET, GRUNDIGHET O.L.

- 1: Svært fornøyd
- 2: Nokså fornøyd
- 3: Ikke fornøyd
- 4: Ikke sikker

HVIS SVAR 2 PÅ SPM. 2

31. Tror du at kommunen sparer penger på at deler av vegvedlikeholdet og snøbrøyting utføres av private eller tror du at kommunen selv kunne ha gjort det like billig eller billigere?

- 1: Sparer penger på å bruke private
- 2: Kommunen kunne ha gjort det like billig eller billigere selv
- 3: Ikke aktuelt med kommunalt tilbud
- 4: Ikke sikker

HVIS SVAR 2 PÅ SPM. 2

32. Hvilke erfaringer har din kommune alt i alt hatt med private tjenesteytere som har utført vegvedlikehold/snøbrøyting for kommunen? Har erfaringene vært.....?

LES OPP

- 1: Svært gode
- 2: Nokså gode
- 3: Nokså dårlige
- 4: Svært dårlige
- 5: Ikke sikker

TIL ALLE RESPONDENTER

33. Hvor sannsynlig tror du det er at din kommune i løpet av de kommende ti årene vil konkurranse- og anbudsette enkelte tekniske tjenester som i dag ikke er konkurranseutsatt?

- 1: Svært sannsynlig

- 2: Nokså sannsynlig
- 3: Lite sannsynlig
- 4: Ikke sikker

HVIS SVAR 1-2 PÅ SPM. OVER

34. Hvilke tjenester tror du vil være mest aktuelle? LES EVT. OPP SVARALT.

- 1: Renovasjon/søppelhenting
- 2: Vegvedlikehold/inkl.snøbrøyting
- 3: Andre tjenester.....NOTER HVILKE
- 4: Ikke sikker

35. Hva er din personlige oppfatning? Mener du at kommunen i løpet av den kommende tiårsperioden bør konkurranse- og anbudsette enkelte tekniske tjenester som i dag ikke er konkurranseutsatt? STILL OPPFØLGINGSSPM. HVIS JA: I hvilken grad bør dette skje?

- 1: Ja, i stor grad
- 2: Ja, i noen grad
- 3: Nei
- 4: Ikke sikker

36. Har kommunen planer om å opprette nye kommunale aksjeselskaper innenfor teknisk sektor de nærmeste årene?

- 1: Ja
- 2: Nei
- 3: Ikke sikker

37. Har du kjennskap til EØS-direktivet om virksomhetsoverdragelse?

- 1: Ja
- 2: Nei
- 3: Ikke sikker

HVIS JA

38. Hva oppfatter du som hovedformålet med dette direktivet?

- 1: Sikre like konkurranseforhold mellom bedrifter som utfører oppdrag for ulike oppdragsgivere
- 2: Beskytte arbeidstakernes arbeids- og lønnsvilkår ved overdragelser av virksomheter
- 3: Ikke sikker

Det var det hele. Takk for intervjuet! Ha en fortsatt god dag!

Vedlegg 3

Spørreskjema til kommunale sektorsjefer innenfor omsorgssektoren (250 personer)

Dette spørreskjemaet er i sin helhet likt det som gikk til sjefene for teknisk sektor. Av plasshensyn har vi derfor ikke trykket begge skjemaene i denne rapporten.

Privatisering og konkurranseutsetting i norske kommuner

Norske kommuner setter i økende grad driften av kommunale tjenester ut til eksterne leverandører, ofte private, kommersielle virksomheter. Både privatisering og konkurranseutsetting er begreper som benyttes i denne sammenheng. Slik driftsutsetting kan skje både med og uten anbud, selv om bruken av anbud blir stadig mer utbredt. Rapporten forsøker kartlegge omfanget av slike driftsformer og hva årsakene er til at kommunene i større grad enn tidligere benytter denne driftsformen. Videre gis en vurdering av hvilke konsekvenser denne driftsformen kan ha, særlig for kostnadsutvikling, kvalitetsutvikling og kommunalt og privat ansattes arbeidsforhold.



Forskningsstiftelsen Fafo
Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
<http://www.fafo.no>

Fafo-rapport : 254
ISBN 82-7422-221-0