

27

Det 21. århundrets velferdssamfunn

Per Kleppe



KONKURRANSEUTSETTING

Bedre tjenesteyting i kommunene?

Bedre tjenesteyting i kommunene?

Per Kleppe

Fafo

© **Forskningsstiftelsen Fafo 1999**

ISBN 82-7422-271-7

Omslagsillustrasjon: Jon S. Lahlum

Omslagsdesign: Kåre Haugerud

Trykk: Centraltrykkeriet

Innhold

Forord	5
1 Sammendrag	7
2 Problemstillingen	14
3 Hva sier regjeringens langtidsprogram 1998–2001 om kommunale tjenester?	16
4 Forholdet staten – kommunene	19
5 Kommunenes oppgaver	20
6 Kommunenes virkemidler	22
7 Nærmere om bruk av konkurranseutsetting i Norge	27
8 Danske erfaringer	30
8.1 Erfaringer med konkurranseutsetting	31
8.2 Hva blir utviklingen i framtiden?	37
9 Svenske erfaringer og problemstillinger	41
9.1 Behovet for kommunale tjenester i framtiden	41
9.2 Endringer i prinsippene for kommunenes virksomhet	43
9.3 Enkelte elementer i fornyelsesprosessen	45
9.4 Erfaringer med konkurranseutsetting	47
9.5 Ikke-kommersielle alternativer	50
9.6 Fagbevegelsen lager alternativer	51
9.7 Undergraver de nye ideene demokratiet?	52

10 Erfaringer fra Storbritannia og USA	54
11 Hvilke konklusjoner kan trekkes av det materialet som foreligger om konkurranseutsetting?	60
Litteratur	66
Publikasjoner fra Det 21. århundrets velferdssamfunn.....	68

Forord

Denne rapporten er et av sluttproduktene i prosjektet Det 21 århundrets velferds-samfunn. Prosjektet er finansiert av Landsorganisasjonen i Norge og Det norske Arbeiderparti i forbindelse med LOs hundreårsjubileum i 1999. Det er stor tematisk og faglig bredde i prosjektet, det spenner over temaer innenfor økonomi og arbeidsliv, hverdagslivet og det sivile samfunn, velferdsstatens tjenester, trygd og fordeling. I en rekke publikasjoner diskuteres hvordan det norske samfunn har utviklet seg de siste tiårene, og hvilke utfordringer og mulige veivalg vi står overfor på terskelen til et nytt årtusen.

Prosjektet inneholder bidrag fra forskere i Norge og fra utlandet. Det er stor variasjon i rapportenes omfang og dybde. Noen er basert på seminarinnlegg, mens andre resultatet av lengre utredningsarbeid. En fortegnelse over alle publikasjonene i prosjektet – til sammen 44 rapporter og hovedboka *Mellom frihet og felleskap* – finnes bakerst i rapporten.

Arbeidet på Fafo har vært organisert i en prosjektgruppe med Ove Langeland som prosjektleder. Prosjektgruppen har ellers bestått av Torkel Bjørnskau, Hilde Lorentzen, Axel West Pedersen, samt Jardar E. Flaa og senere Reid J. Stene. I arbeidet med prosjektet har vi mottatt nyttige og konstruktive kommentarer fra flere kollegaer på Fafo og fra andre miljøer. Jon S. Lahlum har på en profesjonell måte sørget for at rapportene kommer ut i en presentabel form. Prosjektgruppen takker oppdragsgiver som har gjort dette arbeidet mulig.

Oslo, april 1999

Ove Langeland

Per Kleppe er Cand. oecon og arbeider ved Forskningsstiftelsen Fafo. Han var handelsminister 1971–1972, finansminister 1973–1979 og planleggingsminister 1979–1981 I perioden 1981–1988 var han generalsekretær i EFTA . Kleppe var leder av sysselsettingskommisjonen 1992.

Rapporten er skrevet i april 1997

1 Sammendrag

Kommunene har en nøkkelfunksjon i vårt samfunn. På det lokale plan forvalter de sentrale deler av velferdspolitikken, samtidig som de har et ansvar for at lokalsamfunnet ellers fungerer godt. Det stadig økende ambisjonsnivået på disse områdene har ført til en meget sterk vekst i kommunenes virksomhet i løpet av de siste de-cennier, med en tilsvarende økning i antall kommunalt ansatte. I de seneste årene har det imidlertid vært en tendens til at kommunene ikke fullt ut greier å tilfreds-
stille alle de krav som rettes til dem. Det er særlig det økende antall eldre som har ført til økte behov for kommunale tjenester, men også på andre felter øker kravene. Et blikk framover – inn i neste århundre – viser at særlig eldrebølgen vil føre til en sterk øking av behovet for kommunale tjenester, både når det gjelder omsorg og helsepleie.

Regjeringens langtidsprogram 1998–2001 regner med at sysselsettingen i sosi-
al- og helsesektoren vil øke med i snitt én prosent per år fram til 2050. Da har man lagt til grunn den nåværende standard på tjenestene. Barnehager og skoler er an-
slått å få en tilsvarende vekst fram til 2007, men deretter vil den flate ut. Totalt regner Langtidsprogrammet med en vekst i kommunal sysselsetting på gjennem-
snittlig 0,7 prosent per år fram til 2050. I perioden 1988–94 var den årlige veksten 2,4 prosent. Selv om tallene for den framtidige utvikling er anslag – som er basert på forutsetninger som kan diskuteres – viser de i hvert fall at kommunene går knappere tider i møte. Hvordan skal kommunene greie å dekke behovet for økte midler?

Kommunene har i hovedsak tre inntektskilder: skatt på inntekt og formue, lo-
kale avgifter og overføringer fra staten. Sammensetningen av inntektene er i ferd med å endres (Rattsø), men størrelsen på inntektene vil nok bli søkt avpasset etter det mønster som avtegner seg i Langtidsprogrammet. Der snakker man blant annet om økte egenandeler som en kilde til finansiering. Overføringene fra staten vil sik-
kert bli holdt innenfor relativt snevre rammer. Skatten må antas å bli sett på som en del av den samlede beskatning til stat og kommune – altså som i dag. Kommu-
nene kan ikke vente seg økt frihet på beskatningsområdet. De har en viss frihet til å ilegge lokale avgifter, og disse er også blitt kraftig økt de senere årene. Men det begrenser muligheten for ytterligere vekst her.

Den største kilden til økte ressurser for kommunene ligger i muligheten for å «få mer ut av pengene», altså arbeide mer effektivt enn i dag. Det er mange måter å bli mer effektiv på. For det første kan man definere oppgavene mer presist, legge

til grunn styring etter presiserte mål og etterprøve (evaluere) resultatene. For det annet kan man omorganisere kommunens virksomhet slik at den klarere tar sikte på å nå de mål man har satt seg, for eksempel i form av mindre resultatenheter, med større fullmakter enn de vanligvis har i dag. For det tredje kan kommunen satse på økt kompetanse, enten ved å utdanne sitt eget personale, leie inn nødvendig ekspertise eller kjøpe eksperthjelp utenfra. Det alternativ til økt effektivitet som har vakt størst debatt, og som derfor er hovedtemaet for dette notatet, er å utsette utvalgte deler av den kommunale tjenesteytingen for konkurranse. Slike former for konkurranseutsetting skal behandles mer i detalj nedenfor.

En mulighet for å skaffe til veie økte ressurser for kommunene, er å samarbeide med frivillige organisasjoner eller grupper på det helt lokale plan. Mye av det behov for kontakt og praktisk hjelp som eldre mennesker ofte har, kan dekkes ved at kommunens innsats «forlenges» ved innsatsen til frivillige. Den kommer ikke i stedet for det kommunale arbeid, men bør samordnes med det. Muligheten for å «mobilisere» frivillige nevnes i notatet, men utdypes ikke, siden det ligger på siden av hovedtemaet.

Norsk Kommuneforbund vil la begrepet «privatisering» også omfatte «konkurranseutsetting». Det er imidlertid ikke på linje med det som internasjonalt er vanlig begrepsbruk. «Privatisering» innebærer at en kommunal virksomhet selges til private, slik at den ikke lenger er under direkte kommunal styring. Med «konkurranseutsetting» av kommunal virksomhet menes at kommunen innbyr til å legge inn anbud på å drive bestemte aktiviteter på basis av en detaljert kontrakt med kommunen. Kommunen vil fortsatt fastlegge hvordan denne virksomheten skal drives, og den vil fortsatt finansiere den. I de fleste tilfeller vinnes kontrakten av et privat firma, men i mange tilfeller vil den bli vunnet av kommunens egne ansatte som har lagt inn et eget bud.

Krav om konkurranseutsetting av kommunale tjenester har ofte et ideologisk utgangspunkt. De settes fram av partier eller grupper som mener at privat drift nesten alltid er mer effektiv enn offentlig. De samme gruppene ønsker seg ofte, av prinsipielle grunner, en mindre offentlig sektor. Det finnes også det motsatte ideologiske standpunktet, nemlig at bruk av private aktører for å forestå kommunale tjenester alltid er forkastelig. Utviklingen i våre skandinaviske naboland, Danmark og Sverige, viser at praktisk erfaring med konkurranseutsetting av kommunale tjenester etter hvert har ført til at dette virkemidlet i økende grad oppfattes som et praktisk alternativ i det kommunale effektiviseringsarbeidet, et alternativ som må vurderes opp mot andre muligheter. Dette er spesielt tilfellet for «hjelpetjenestene»

– rengjøring, vasking av tøy, kantinevirksomhet, transport osv., mens det fremdeles er strid om man bør konkurranseutsette kommunale kjerneområder som utdanning, omsorg og pleie.

Mønsteret for forslagene fra høyresiden i Skandinavia kommer fra angelsaksiske land, særlig *Storbritannia*. I det sistnevnte landet har det konservative regimet etter 1979 innebåret en nesten fullstendig omlegging av lokalpolitikken. Mye er solgt til private (busstrafikk, vannforsyning, gass), andre områder er tatt fra kommunesektoren og lagt under organer utenfor folkevalgt kontroll (blant annet mange av sykehusene). For det som er igjen av den kommunale sektor (derav er nesten halvparten utdanning) har regjeringen for område etter område innført krav om *obligatorisk* konkurranseutsetting. På de områdene der dette har skjedd, er kommunenes tjenesteyting blitt organisert i egne resultatenheter (DSOs) som følger de samme regler som for virksomhet som drives av private kontraktører. Siden det ikke alltid er for hånden private firmaer med den nødvendige kompetanse eller interesse for å gi tilbud, er mange av kontraktene blitt vunnet av DSOs, altså kommunenes egne ansatte. Hvis det konservative partiet vinner valget 1. mai 1997, vil de utvide den obligatoriske konkurranseutsettingen ytterligere. Hvis Arbeiderpartiet vinner, vil de antagelig legge større vekt på det lokale folkestyret og ikke ha så mange obligatoriske ordninger for kommunene, men partiet vil neppe gå bort fra konkurranseutsetting som virkemiddel. Under alle omstendigheter er forholdene og vurderingene i *Storbritannia* så forskjellige fra de skandinaviske land at det er begrenset hvor mye av deres erfaringer vi kan dra direkte nytte av.

Derimot er forholdene og grunnholdningen i våre naboland så lik vår egen, at vi kan lære atskillig av deres erfaringer. I *Danmark* har konkurranseutsetting av kommunale tjenester ikke fått noe særlig stort omfang, trass i en langvarig borgerlig regjering (Schlüter). Det er særlig partiet Venstre som ivrer for bruken av dette virkemidlet. Det dominerer den eneste kommunen som hittil har konkurranseutsatt en «bløt» sektor (deler av eldreomsorgen). Ellers er det «hjelpesektorer» som er blitt konkurranseutsatt, slik som rengjøring, stell av grøntområder, spesielle tekniske tjenester, kantinevirksomhet, vask av tøy, persontransport (busstrafikk) m.m. I tillegg har det meste av bygg og anlegg alltid vært kjøpt fra privat sektor. I begynnelsen av 1997 kom en meget grundig rapport om kommunale konkurranseutsettinger som hadde funnet sted i perioden fra 1. januar 1994 til 1. august 1996. Rapporten, som var utarbeidet av et privat konsulentfirma (PLS Consult), tok bare med nye kontrakter (altså ikke fornyelser) der kommunalt ansatte ble overført til private arbeidsgivere. Rapporten viser innsparinger for kommunene som varierer fra

nesten ingenting til 27 prosent. Størst innsparing var det for rengjøring, men her antydes det at kvaliteten var blitt dårligere i en del tilfeller. Grunnen til det siste er antagelig at kontrakten ikke var blitt klart nok utformet. Rapporten konkluderer med en rekke anbefalinger om hvordan konkurranseutsettingen kan forbedres, blant annet slik at man bedre kan ivareta både kvalitetskrav og de ansattes lønns- og arbeidsvilkår. Jeg har hatt nytte av disse anbefalingene i avsnittet nedenfor om hvordan man best kan legge opp konkurranseutsetting i kommunene. Den danske fagbevegelse, som for fem år siden var negative til bruken av dette midlet, inntar i dag en forsiktig og pragmatisk holdning. Deres organ på dette området, Det Kommunale Kartel, påpeker at man skal være forsiktig med å bruke PLS-utredningen som generelt argument for konkurranseutsetting som virkemiddel i effektiviseringen, sammenlignet med andre metoder. DKK er enig i rapportens konklusjon om at det bør tas et politisk initiativ for å få en bedre sikring av lønnstakernes rettsstilling ved konkurranseutsettinger.

I *Sverige* utgjør valget 1991 et skille. De borgerlige partiene vant en stor valgseier, og den førte blant annet til at det i mange kommuner ble forsøkt nye ideer i effektiviseringsarbeidet. Disse ideene hadde modnet i løpet av 1980-årene, og omkring 1990 var det et klart flertall i den svenske opinionen for å minske den offentlige sektor og ta i bruk mer «markedsmessige» metoder i kommunene. Ideene var opprinnelig i det vesentlige hentet fra angelsaksiske land, særlig Storbritannia. I stedet for regelstyring skulle man få målstyring. Rollene som bestillere og utøvere skulle skilles at. Profesjonelle skulle avgjøre mer, politikerne mindre. Det skulle bli mer intern konkurranse og mer lokalt ansvar. Borgerne skulle få flere valgmuligheter og brukerne skulle få mer innflytelse. Disse prinsippene førte til en omfattende eksperimentering med nye metoder i en rekke svenske kommuner, mest i større og sentralt beliggende kommuner. I begynnelsen dominerte de ideologiske motsetningene mellom høyresiden og venstresiden, men etter hvert er begge parter blitt stadig mer pragmatiske. Det hang for det første sammen med praktiske erfaringer: det viste seg at det ofte var vanskelig å overføre teorien til en fungerende praksis. Men den økende pragmatismen hang også sammen med de store økonomiske problemene som Sverige kom opp i i 1990-årene, og med innsikten om at særlig eldrebølgen etter hvert ville sette sterkt økte krav til kommunenes evne til å arbeide effektivt. Valget 1994 brakte venstresiden tilbake til makten i de fleste kommuner, men selv om flertallet i opinionen i dag ikke ønsker en mindre offentlig sektor, er ikke de nye ideene blitt fjernet fra dagsordenen. I dag diskuterer man de erfaringer som er vunnet, ikke minst de nye problemene som kommunene står

overfor, for eksempel de virkninger som de nye ordningene har fått for det lokale demokratiet. En av konklusjonene er at nytenkingen også må omfatte måter å styrke den rolle «fritidspolitikerne» skal ha i framtiden. Deres innflytelse er hittil i 1990-årene blitt sterkt svekket, til fordel for de høyeste tjenestemennene i kommunene og de heltidsavlønnede politikerne.

Et område der vi kunne lære noe av våre naboland, er måten fagbevegelsen har opptrådt på. Den var opprinnelig negativ overfor det meste av det nye, men for om lag fem år siden fant den ut at det førte ingen steder hen bare å si nei. Det er behov for reformer i kommunesektoren, og da er det mer fornuftig for de fagorganiserte å være konstruktive og legge fram sine egne alternativer til forbedringer. Et eksempel på det er det svenske Kommunalarbetarförbundet som har lansert en egen «Kom An!»-kampanje. I den oppfordres de fagorganiserte til å ta initiativ til forbedringer i kommunene, foreta vurderinger av situasjonen på det felt der de arbeider og øke sin kompetanse på dette området. Med det som bakgrunn har ansatte på nær sagt alle områder kommet med forslag til forbedringer. «Kommunal» sprer informasjon om gode eksempler til andre kommuner. «Kommunal» har etablert et eget handelsbolag som blant annet «selger» bedre kommunemodeller. I tillegg gir «Kommunal» støtte til medlemmer som vil starte egne selskap. «Kommunal» har rett til å organisere alle som arbeider på områder som tradisjonelt har vært kommunale, og i dag har forbundet 60 000 medlemmer med private arbeidsgivere.

Har alle de endringene som har funnet sted i svenske kommuner i 1990-årene ført til reduksjon av kostnadene? En studie over utviklingen i samtlige kommuner i perioden 1988–94 for de sentrale områdene eldre- og handikapomsorgen, grunnskolen, gymnasieskolen og barneomsorgen viser virkning i form av innsparing bare for det sistnevnte området. Utrederne er selv i tvil om den metodikk som er brukt, er god nok, men resultatet viser vel at det er naivt å tro at endringer av kommunenes arbeidsformer så å si automatisk fører til mindre kostnader. Det kreves god planlegging og stor omhu i gjennomføringen av reformene for at de skal gi positive resultater. Når det gjelder konkurranseutsetting av tjenester, regner svenske kommuner med en gevinst på fem–ti prosent. I tillegg kommer den stimulanseffekten som vanligvis gir for virksomhet som kommunen selv fortsatt driver. I Stockholm, der deler av kommunens virksomhet ble konkurranseutsatt i første halvdel av 1990-årene, greidde man med enkelte unntak å oppnå minst ti prosent innsparing. Den største innsparingen var tolv prosent. I tillegg kom en «stimulanseffekt» på fem–ti prosent for den gjenværende kommunale virksomheten, mest på områder som følte seg mest «truet» av ekstern konkurranseutsetting.

I Norge har omleggingene i kommunenes virksomhet hittil ikke vært så omfattende som i nabolandene. Spesielt når det gjelder konkurranseutsetting, svarer 84 prosent av de kommuner som har svart i en SNF-undersøkelse i 1996, at de gjør bruk av denne metoden for minst én tjeneste. Større og mer sentralt lokaliserte kommuner konkurranseutsetter mer enn mindre og ikke-sentralt beliggende kommuner. Det er i første rekke hjelpetjenester som rengjøring, veivedlikehold, IT-tjenester og vask av tøy som konkurranseutsettes. Undersøkelsen tyder ikke på at det i noen særlig utstrekning planlegges å konkurranseutsette nye områder, men fra massemedia vet vi at noen få kommuner, der høyresiden har flertall, har konkurranseutsatt eller er i ferd med å konkurranseutsette «bløte» områder, som for eksempel deler av eldreomsorgen. Noen nøytral evaluering av disse forsøkene foreligger ennå ikke, men det er viktig at de følges nøye, for eksempel av Kommunenes Sentralforbund. Det ville være beklagelig om diskusjonen av denne virksomheten forble på det ideologiske plan, slik at man ikke effektivt kunne dra nytte av de positive og negative erfaringer som våre naboland har gjort på dette området.

En av disse erfaringene er at for omfattende og langsiktige kontrakter med private kontraktører kan binde kommunens handlingsfrihet på områder der en kan ønske en omlegging av politikken. Dette er neppe noe problem av betydning for «hjelptjenester», men kan bli viktig på mer sentrale deler av kommunens virksomhet, de såkalte «bløte» områder. Dette er felter som berører enkeltmennesker i vitale faser i livet (barndom, alderdom, sykdom og invaliditet), der det er politisk nødvendig for kommunen til enhver tid å bevare styringen og muligheten for å «gripe inn». Hvis kommunen vil bruke konkurranseutsetting på slike områder, må den sikre denne muligheten for kontroll og endringer underveis. Kommunen må på slike felter alltid beholde og utvikle videre sin egen kompetanse, som i de fleste tilfeller er større enn den private firmaer har her, hvor det gjelder omsorg, pleie og utdanning.

Hva viser disse erfaringene om hva som skal til for at konkurranseutsetting av kommunale tjenester skal bli vellykket? For det første er det helt nødvendig at de ansatte som direkte berøres, er med i hele prosessen, fra det øyeblikk da dette alternativet første gang nevnes til virksomheten settes ut på kontrakt. Kontrakten må inneholde bestemmelser som sikrer de ansattes interesser, ikke minst når det gjelder lønns- og arbeidsforhold. For det andre må den virksomhet det gjelder beskrives i detalj, det må settes opp spesifiserte mål for den, ikke minst når det gjelder kvaliteten på tjenesten, og det må fastlegges effektive metoder for måling av om kontrakten overholdes. Måling på basis av «objektive» kriterier bør suppleres

med brukerundersøkelser. For det tredje må man sikre seg at det finnes et tilstrekkelig antall kompetente anbudsgivere, og at anbudene er basert på en reell konkurranse. For det fjerde må kommunen være trygg på at tjenesten alltid vil bli utført og ikke vil bli avbrutt av konflikter, konkurs eller lignende. Realkapitalen bør derfor forbli i kommunens eie og bare leies ut. Det vil ofte være uklokt å konkurranseutsette tjenesten 100 prosent. Ved å drive en del av tjenesten fortsatt i kommunens egen regi, bevarer og videreutvikler den en kompetanse som det kan være godt å ha i framtiden. Ellers kan kommunen risikere å bli for avhengig av private kontraktører. For det femte bør det *alltid* avgis et bud av kommunens egne ansatte, på samme vilkår som for eksterne tilbydere. Hvis eget budet ikke vinner, vil det i alle fall fungere som et kontrollbud, som gjennomføringen av kontrakten kan måles mot.

Konkurranseutsetting er ikke noe tryllemiddel. Det kan være bra i enkelte sammenhenger og mindre bra i andre. Man må unngå ideologiske bindinger og vurdere dette virkemidlet ut fra en praktisk synsvinkel: er dette den beste måten å oppnå de mål som kommunen setter seg på vedkommende område, sett i forhold til alle andre aktuelle metoder? *Konkurranseutsetting må bare tas i bruk som sluttresultat av en slik helhetsvurdering.* Man kan ofte oppnå lignende resultater ved å «simulere» internt den framgangsmåte for ekstern konkurranseutsetting som er skissert ovenfor. Det fører i så fall ofte til at det organiseres resultatenheter innen det kommunale systemet for løsning nettopp av de oppgavene som plukkes ut på denne måten. For å bli mest mulig effektive, må slike resultatenheter gis større fullmakter til å fatte avgjørelser enn det som i dag oftest er tilfellet. Det er i så fall et eksempel på en desentralisering innen kommunen, altså en av de metodene som anbefales i «den nye tenkningen». Det finnes ellers uten tvil mange ulike måter å omorganisere kommunene på, slik at de blir i stand til å løse oppgavene mer effektivt enn de gjerne gjør med en tradisjonell organisasjonsmodell. En av erfaringene fra andre land er at den gammeldagse regelstyrte, «byråkratiske» kommunen er ute og at den aldri vil komme tilbake. Man får kommuner som er mer oppdelt etter de oppgaver de skal løse, med mer vekt på det arbeidet som gjøres «i marken», mer «profesjonelle» kommuner, der brukerne kommer mer til orde.

Et problem i denne utviklingen, som ikke minst svenskene er opptatt av, er at det fører til en sterk svekkelse av innflytelsen til «fritidspolitikerne». De må nøye seg med å fatte de politiske beslutningene og evaluere resultatene når de foreligger, men de kan ikke lenger «blande seg inn i» sakene underveis. Da ville jo kommunal virksomhet forbli like uprofesjonell som den alltid har vært. De ansatte i

kommunen forutsettes å bli mer kompetente, «profesjonelle», enn i dag. Ved desentralisering innen kommunen kommer de ofte mer i kontakt med brukerne av tjenestene enn med politikerne. Samtidig er kommunene blitt større enn før og mange – både ute og her i landet – snakker om enda større kommuner og fylkeskommuner. Hvor blir det representative folkestyret av i denne utviklingen? Nabolandene har ikke funnet noe klart svar på dette. I Thatchers Storbritannia avskaffet de i effektivitetens navn store deler av det lokale folkestyret. I Norge må vi finne fram til nye modeller for det lokale folkestyret, som kombinerer hensynet til mer effektive kommuner med en folkevalgt styring i nye former, som sikrer ikke bare effektivitet på hvert enkeltområde, men som også fører til en helhetlig politikk. Ikke minst for de svake gruppene er det nødvendig med en folkevalgt styring som er sterk nok til å sikre deres interesser. Erfaringene blant annet fra angelsaksiske land tyder på at ellers vil de sterke og taleføre få urimelige fordeler.

2 Problemstillingen

Trass i en sterk vekst i kommunesektoren – både målt i samlet sysselsetting og utgiftssum – har det vært en tydelig tendens til økende misnøye med at deler av den kommunale virksomheten ikke synes å strekke til i forhold til etterspørselen, verken i mengde eller kvalitet. Dette bildet gjelder ikke alle kommuner, det er betydelige variasjoner kommunene imellom. «Behovene» eller «etterspørselen» avhenger ofte av hvilken type kommune det dreier seg om. Byene og forstedene har andre problemer enn rene landdistrikter. Om man ser bort fra slike variasjoner, synes hovedproblemet å være at «behovet» for kommunal innsats stiger raskere enn de ressurser som kommunene får stilt til rådighet. Hva kan man gjøre for å oppnå en akseptabel balanse mellom tilbud og etterspørsel?

I debatten om «privatisering» – som har pågått hos oss siden 1980-årene – har enkelte hevdet at «behovet» kan bli dekket bedre og billigere ved at utvalgte deler av den kommunale virksomheten ble solgt til private eller i hvert fall utsatt for konkurranse gjennom anbud o.l. En del av denne argumentasjonen er ideologisk basert, framført av folk som ønsker seg en mindre offentlig sektor. De hevder at privat drift nesten alltid er mer effektiv enn offentlig, og bruker eksempler blant annet fra Thatchers England og Reagans USA for å underbygge dette. Empiriske undersøkelser viser imidlertid at det ikke er en slik nærmest automatisk sammenheng mellom eier- eller driftsform og effektivitet. Praktiske erfaringer gir derfor

grunn til å avvise slike ideologisk funderte påstander. Det samme gjelder ideologisk pregede påstander den andre veien, altså at det aldri er noen grunn til å prøve andre driftsformer for kommunal virksomhet enn fullt ut kommunal drift. Også her er det grunn til å ta det pragmatiske standpunkt at konkurranse er en av de metoder som det er grunn til å vurdere nærmere når man søker å finne fram til midler som mer effektivt kan bidra til å realisere kommunenes oppgaver. Det er denne problemstillingen som vil bli viet mest plass i dette notatet, ikke fordi det er det viktigste virkemidlet, men fordi det er det mest omdiskuterte. Det er imidlertid nødvendig ikke å tape av syne den sammenhengen som har aktualisert denne problemstillingen. Derfor vil en del generelle spørsmål først bli berørt, relativt kort.

Et slikt generelt spørsmål er: hvor stor del av landets ressurser skal kommunene få legge beslag på? Jeg vil ikke her gå nærmere inn på argumentene fra dem som ønsker seg en klart *mindre* offentlig sektor enn i dag, ut fra det resonnement at enkeltmenneskene best kan vurdere hva som er best for dem, og at derfor mer av skattepengene bør forbli i private hender. De som går inn for et slikt standpunkt, legger åpenbart mindre vekt på at det vil gjøre det vanskeligere å drive en politikk med sikte på omfordeling. De som er mot dette standpunktet, hevder at hvis målet er en rimelig jevnt fordelt velferd, så fremmes det best ved at fellesskapet kan ta inn så mye skatter at det blir nok midler til å sikre de pengeoverføringer (trygder) som dette krever, og til produksjon av tjenester som er nødvendige om man skal oppnå velferd for alle, også de svake gruppene. Siden et stort flertall av det norske folk støtter den sistnevnte holdningen, synes jeg at det er det liten grunn til her å gå nærmere inn på spørsmålet om en «krymping» av offentlig sektor. Derimot er det grunn til å se litt på spørsmålet om hvor langt man kan gå den andre veien, ikke minst om hvor mye rom man har når det gjelder å øke omfanget av kommunenes virksomhet for bedre å kunne tilfredsstille etterspørselen etter kommunale tjenester. Hvor høye kan skattene bli uten at de får uakseptable «forvridende» virkninger på produksjonen? Vil veksten i den kommunale sysselsettingen bli så sterk at den vil legge beslag på arbeidskraft som kunne vært brukt samfunnsøkonomisk sett mer fornuftig på andre områder, for eksempel i konkurranseutsatt virksomhet? Man kan ikke se bort fra slike spørsmål, selv om det ikke er lett å gi presise svar på dem. Jeg skal ikke gå nærmere inn på dette her, men nøye meg med å konkludere at disse problemstillingene viser at man bør legge til grunn at det er begrensninger for veksten i den kommunale virksomheten. Siden «etterspørselen» etter kommunale tjenester er tilnærmet ubegrenset (de er jo stort sett gratis),

vil det alltid være knapphet på kommunale ressurser. *Spørsmålet om å få mer ut av ressursene vil derfor alltid være aktuelt.*

I tillegg til dette kommer at staten søker å bruke overføringene til kommunesektoren i stabiliseringspolitikken. I «dårlige» år, med betydelig arbeidsløshet, øker overføringene. I «gode» år, med fare for «overoppheting» av økonomien, bremses de (at dette ikke lyktes helt for regjeringen under salderingen av statsbudsjettet for 1997, forandrer ikke denne tendensen). Dette kan bety at kommunenes «tilbud» vil vokse ujevnt, på grunn av konjunktorene. Siden vi vel stort sett kan vente oss «gode tider» i de nærmeste årene framover, kan vi antagelig vente oss en begrensning av veksten i den kommunale sektor av denne grunnen. Også dette aktualiserer spørsmålet, i alle fall i det korte løp, om å få mer ut av kommunenes ressurser.

3 Hva sier regjeringens langtidsprogram 1998–2001 om kommunale tjenester?

Regjeringens langtidsprogram for perioden 1998–2001 (St.meld. nr 4 1996–97) går på flere punkter inn på hvordan kommunenes tjenester kommer til å utvikle seg. Langtidsprogrammet inneholder også en del resonnementer om hvordan tilgangen på ressurser til kommunene vil bli.

Den kommunale tjenesteytingen er den tyngste posten i det som i nasjonalregnskapsspråk kalles «offentlig konsum». I det hovedalternativ som Langtidsprogrammet opererer med, «Basisalternativ med klimaavtale», legges det opp til en årlig vekst i offentlig konsum på 1,5 prosent i perioden 1995–2010, 0,7 prosent i 2010–2030 og 0,3 prosent i 2030–2050. Dette er i hver periode lavere enn veksten i privat konsum. Det var omvendt i de foregående periodene. 1970–1980 var den årlige veksten 5,3 prosent for offentlig konsum mot 3,6 prosent for privat, og 1980–1995 var den henholdsvis 2,4 og 2,0 prosent. Veksten i privat konsum framover påvirkes av den sterke veksten i pensjonene. Antall alderspensjonister faller riktignok litt fram til 2010 (antall over 80 år stiger derimot betraktelig), men deretter stiger det sterkt, for omkring 2040 å nå et nivå om lag 70 prosent over antallet i dag. Systemet med tilleggspensjoner gjennomføres samtidig, slik at gjennomsnittlig alderspensjon omkring 2020 kommer opp på et nivå (i faste priser) som ligger vel 40 prosent over det vi hadde i 1993. Summen av økt antall pensjonister og økt gjennomsnittlig pensjon betyr en sterk økning av de offentlige utgiftene til

pensjonsformål, som nødvendigvis må virke begrensende på veksten i andre offentlige utgifter, for eksempel statens overføringer til kommunene.

En del av den angitte veksten i privat konsum vil bestå i brukerbetaling for offentlige tjenester. Ulike former for brukerbetaling utgjorde i 1995 i alt tolv prosent av kommunenes samlede inntekter. Langtidsprogrammet sier:

«Mulighetene for en ytterligere økning i skattenivået er begrenset. Etter Regjeringens syn vil derfor høyere ambisjoner enn en videreføring av dagens standard og dekningsgrad, aktualisere spørsmålet om økt brukerbetaling på en del områder. Dette vil være en måte å øke offentlig styrt aktivitet uten at det skapes press i retning større skattebyrde for kommende generasjoner. Alternativet til en viss økning i brukerbetaling på en del områder vil i mange tilfeller kunne være at det vokser fram et rent privat marked utenfor offentlig kontroll. En slik utvikling vil kunne ha uheldige fordelingsvirkninger. Regjeringen understreker at brukerbetalingsordninger skal utformes slik at ingen av økonomiske grunner utelukkes fra å søke nødvendig hjelp og støtte».

Langtidsprogrammet har framskrevet sysselsettingen i kommunal forvaltning 1988–2050 på basis av konstante dekningsgrader og servicenivå som i 1994. Beregningen gir en gjennomsnittlig årlig vekst på 0,7 prosent fram til 2050 (1988–1994 var den årlige veksten 2,4 prosent). Sysselsettingen i helse- og sosialsektoren er beregnet å vokse gjennomsnittlig én prosent per år fram til 2050. Barnehager og skoler vil ha en økning på 0,9 prosent per år fram til 2007, for deretter å flate ut (innføring av 10-årig skole og full barnehagedekning vil gi en ytterligere sysselsettingsvekst på 12 000–17 000 årsverk). Øvrige kommunale tjenester vil etter beregningen få en gjennomsnittlig årlig vekst på 0,7 prosent fram til 2050.

Med de forutsetninger som legges til grunn i Langtidsprogrammet (basisalternativet) vil det være «begrensede muligheter for å øke ressursbruken i offentlig sektor. Det er anslått at kravet til en balansert og opprettholdbar utvikling i offentlig forvaltning gir rom for en vekst i timeverkene på knapt en halv prosent per år fram til 2050. Gitt at sysselsettingen i statsforvaltningen holdes om lag uendret på dagens nivå, er det ifølge beregningen rom for en vekst i den samlede offentlige ressursbruken som omtrent svarer til en opprettholdelse av dagens standard og dekningsgrad på kommunale tjenester innenfor utdanning, helse og omsorg. Dette innebærer at økt innsats på prioriterte områder i det alt vesentlige må dekkes inn

ved omprioriteringer, eller ved økte brukerandeler på en del områder. Det er videre mulig å få økt standard gjennom økt produktivitet». I beregningene opereres det allerede med en anslått produktivitetsvekst på en halv prosent per år, men det er ren gjetning. Det viktige signalet er at kommunesektoren må anstrenge seg for å bli mer effektiv (bli bedre organisert, få høyere kompetanse, få bedre hjelpemidler). Den bør blant annet gjøre bruk av mål- og resultatstyring.

Langtidsprogrammet slår fast:

«Det offentlige skal ha ansvaret for grunnleggende tilbud på helse-, sosial- og utdanningsområdet. Det er ikke aktuelt å foreta større endringer i den arbeidsdelingen mellom offentlig og privat sektor som i dag eksisterer. Det er likevel ikke mulig eller ønskelig at det offentlige tjenesteapparatet alene skal kunne løse alle velferdsoppgaver. Det er derfor viktig at samarbeidet mellom det offentlige og private/frivillige organisasjoner videreføres. På noen områder vil frivillige organisasjoner og private tjenestetilbydere kunne komme til å spille en større rolle enn i dag. Det vil også kunne bli større spillerom for konkurranse mellom offentlig og private aktører når det gjelder oppgaver som strekker seg utover de grunnleggende velferdsgodene. Det er derfor behov for å vurdere nærmere hvordan ansvars- og oppgavefordelingen mellom offentlig og privat sektor skal utformes mer konkret. Regjeringen understreker at eventuelle justeringer i arbeids- og oppgavefordelingen mellom offentlig og privat sektor må vurderes i lys av fordelings effekter, effektivitetsvirkninger og eventuelle konsekvenser i form av endret tilgjengelighet for viktige tjenester. Regjeringen legger til grunn at eventuelle endringer ikke skal gi uønskete fordelings effekter på prioriterte områder som undervisning, helse og omsorg».

Det bildet som Langtidsprogrammet trekker opp av kommunal sektor i framtiden preges av større knapphet i arbeidskraft og andre ressurser enn det som flertallet av folket åpenbart venter seg. Det er bare økte brukerbetaling og økt effektivitet som kan gi større handlingsrom enn det som dekker det mest nødvendige. Men hva med oljeinntektene? De er tatt med i beregningen. Avsetningen til oljefondet i begynnelsen av perioden anvendes til å opprettholde kommunal tjenesteyting i slutten av perioden, fram mot 2050. Hvis man tar mer av oljepengene i de nærmeste årene til økt offentlig tjenesteyting, fører det til – ifølge Langtidsprogrammets såkalte «Sprekkalternativ» – at man må skjære kraftig ned i denne tjenesteytingen i årene etter 2015 (for å sikre en balansert og opprettholdbar

utvikling senere i århundret). Man kan selvsagt ha innvendinger mot denne typen beregninger, men man kommer neppe utenom hovedbudskapet, nemlig at tilgangen på arbeidskraft etter hvert vil bli en sterkt begrensende faktor når det gjelder å øke den kommunale tjenesteytingen. Det blir derfor viktig å anvende denne arbeidskraften mer effektivt.

4 Forholdet staten – kommunene

Den gang kommunenes virksomhet var begrenset – slik det var før den andre verdenskrigen – var det stort sett en grei arbeidsdeling mellom staten og kommunene. Framveksten av velferdsstaten de siste 50 årene har forandret dette. I praksis har dette ført til at kommunene er blitt statens lokale «arm» i gjennomføringen av velferdspolitikken. Hva har dette betydd for «det lokale sjølstyret», som har spilt en så stor rolle i hvert fall i den politiske retorikken? I den nye Kommune-loven finnes ikke dette begrepet, derimot «det lokale folkestyret».

Det finnes ulike oppfatninger og teorier om hvor uavhengige kommunene bør være fra staten, for å kunne opptre på en slik måte at resultatet blir best mulig («optimalt»). De fleste synes å være enige om at kommunene er best egnet til å fatte avgjørelser i saker der kjennskap til lokale forhold og prioriteter er nødvendig. Mange som sitter sentralt («Oslo»), mener imidlertid at visse spørsmål er så innlysende at de har grunnlag for å gi kommunene detaljerte instruksjoner om hvordan de skal gå fram. Ofte er slike instruksjoner knyttet sammen med overføring av penger som skal gå nettopp til dette formålet (øremerkede midler, «gulrot»). Problemet er at forholdene lokalt sjelden er så entydige at det ikke er behov for en lokal tilpassning. Dessuten konkurrerer oppgaver gjerne om de samlede ressursene, slik at det må foretas en prioritering om bruk av midlene. «Staten» opptre overfor kommunene oftest i en sterk oppsplittet form. Det kan være i form av et departement, en etat eller et direktorat, som alle er opptatt av en flik av helheten. Det blir kommunenes oppgave å passe alle disse innspillene sammen i en helhet som gir best mulig resultat for lokalsamfunnet. Det var erkjennelsen av dette forholdet som førte til at man for noen år siden gikk bort fra de fleste øremerkingene og tok i bruk rammebevilgninger som basis for statens overføringer til kommunene. «Objektive kriterier» skulle være basis for rammene, men her fortsetter diskusjonen (Rattsøutvalget). Konklusjonen er altså at visst skal kommunenes virksomhet ses i

sammenheng med statens, men den lokale vurderingen og prioriteringen skal ha en bred plass.

Modellen med kommunene som rene iverksettere av statlige beslutninger har altså ikke så mange forkjempere lenger, selv om nok atskillige statlige byråkrater fremdeles ser på det som en god løsning. Stortingspolitikere kan av og til profilere sin interesse for lokale problemer med krav om at staten skal gripe inn med konkrete tiltak på områder som i dag er overlatt til kommunal styring («eldremilliard»). Mer generelt uttrykkes det ofte bekymring over at ikke alle kommuner gir like ytelser. Det er åpenbart en latent konflikt mellom et slikt likhetskrav og prinsippet om at kommunene må gis frihet til å tilpasse de ulike statlige ordningene og reglene slik at de passer best mulig til de lokale forholdene og ønskemålene. Det er helt urealistisk i Norge å gi kommunene full frihet til å velge mål og midler, men med det velferdsnivå som det norske samfunnet nå generelt har nådd, og de forskjeller som tross alt preger vårt vidstrakte land, bør heller ikke likhetskravet overdrives. Stat og kommuner bør ha en felles velferdsmodell, men det bør være plass for mange nyanser, slik at kommunene har tilstrekkelige muligheter for nytenkning og – i rimelig grad – eksperimentering innenfor modellens ramme.

5 Kommunenes oppgaver

For å kunne vurdere om kommunenes tjenesteyting fungerer bra eller mindre bra, er det nødvendig å ha et forholdsvis klart bilde av hvilke oppgaver kommunene har eller bør ha. Målene for den kommunale virksomheten ligger imidlertid ikke fast. Som nevnt har det vært en kraftig økning i kommunenes virksomhet siden den andre verdenskrigen. Tyngden av denne økningen henger sammen med at regjering og storting har brukt kommunene for å gjennomføre lokalt det som vedtas av nye offentlige oppgaver. Det er særlig utbyggingen av velferdsstaten og skolevesenet som har påvirket omfanget og innholdet av den kommunale virksomheten, men ellers fordeler veksten seg på et stort antall områder. Mye av dette baserer seg på lover og andre vedtak i Stortinget, men i tillegg kommer massen av egne kommunale vedtak.

Kommuneloven gir ingen konkret anvisning på hva som er kommunenes oppgaver og setter dermed heller ikke noen grenser for hva kommunene kan påta seg. Konkrete opplysninger om hva kommunene per i dag har som oppgaver, finner man på den ene siden i en mengde lover og andre statlige bestemmelser, og på den

andre siden de ulike kommunale vedtakene, som varierer fra kommune til kommune. De sistnevnte vil i betydelig grad gjenspeile bebyggelsestype (by, land), de dominerende næringsveiene i kommunen, i en viss grad også landsdelen.

Visse oppgaver (særlig sykehusene og de videregående skolene) er lagt til egne fylkeskommuner. Grunnen til det er at disse oppgavene anses for å være for store for enkeltkommunene og at de, for å være tilstrekkelig effektive, må betjene en hel region. Slike virksomheter må også underlegges folkevalgt styring og kontroll, som må være nærmere folket og problemene enn Stortinget kan være på slike områder. Det er imidlertid mulig at de direkte valgte fylkestingene ikke oppfattes av folk flest som så «nær» folket som man opprinnelig hadde tenkt seg. Dessuten kan vel ikke den fylkeskommunale driften av sykehusene – deres viktigste oppgave – sies å være noen ubetinget suksess. Den nest viktigste oppgaven, de videregående skolene, spiller en annen rolle i dag enn da fylkeskommunene fikk sin nåværende form i 1975. I dag går praktisk talt all ungdom på slike skoler. Samordningen mellom de ulike skoletrinnene er blitt viktigere, ikke minst de som hører under kommunene og fylkeskommunene. Jeg vil ikke i denne sammenheng gå nærmere inn på spørsmålet om fylkeskommunens være eller ikke være, det finnes argumenter både for å beholde den og for å avvikle den. I det siste tilfellet vil kommunenes betydning øke, siden de i så fall blir det eneste lokalnivået. I dette alternativet ville det måtte finnes en annen løsning for sykehusene, men i alle alternativer må det bli en smidig ordning for det samarbeid som sykehusene må ha med det lokale helsetellet som kommunene har ansvar for.

Eksempler på kommunale ansvarsområder er den lokale fysiske planleggingen, anlegg og drift av veier og gater, vannforsyning og kloakk, søppelhenting og brannvesen. Kommunene godkjenner boliger og andre bygninger og har et medansvar for at alle får en god bolig (Husbanken fordeler statlige støttemidler til dette formålet, i samarbeid med kommunene). Kommunene har ansvar for barnehaver (det finnes også private), skoler, fritidshjem og folkebibliotek. De har ofte selv museer og samlinger eller gir i hvert fall støtte til slike institusjoner. Kommunene støtter kulturtiltak og fritidsaktiviteter, ikke minst idretten, og har ofte egne anlegg for slike formål. Helsetiltak er en viktig kommunal oppgave. Helt sentralt står alle slags sosiale tiltak, fra sosialkontorets virksomhet til de ulike former for eldreomsorg. I større kommuner er listen over kommunale oppgaver atskillig lenger.

Det er en del offentlige lokale oppgaver som ikke er lagt til kommunene. Politiet var i sin tid kommunalt, men ble gjort statlig under henvisning til at ordensmakten må operere over større områder. At rettsvesenet er statlig, henger sammen

med kravet om at det skal operere uavhengig av politiske myndigheter. Det er ikke fullt så selvfølgelig at for eksempel arbeidsformidlingen skal være statlig og ikke kommunal. Siden arbeidsmarkedet ikke bare er lokalt, men også nasjonalt, og for den saks skyld nordisk og europeisk (EØS), kan det være sterke grunner for at dette skal være et område for statens ansvar. På den andre siden kan det å skaffe tjenlig arbeid være et viktig virkemiddel i hjelpen for en del av sosialkontorets klientell. For de aller svakeste gruppene finnes nå de såkalte PV-selskapene, som drives av kommuner med støtte fra staten. De er ment å hjelpe psykisk utviklingshemmede inn i arbeidslivet eller i hvert fall til aktiviteter der de – på basis av uføretrygd eller lignende – kan få noe av den selvrespekt og de sosiale kontakter som gjerne følger med arbeid. Men for andre svakt stilte grupper har det statlige arbeidskontoret – som ikke finnes i alle kommuner – ansvaret for attføring og andre tiltak for å skaffe vedkommende sysselsetting. Siden mange av de svakt stilte ikke bare er arbeidsløse, men også sosialklienter eller misbrukere eller syke, risikerer de å bli «kasteballer» mellom ulike offentlige kontorer. Her trengs det samarbeid og samordning. Jeg skal komme tilbake til de problemene det kan skape. Her vil jeg bare peke på at om kommunene skal ha et ansvar for å hjelpe de svakeste, må de også kunne bidra til å skaffe dem sysselsetting.

Generelt kan man si at om man går inn for det prinsipp at kommunene skal ha det lokale ansvaret for det offentliges politikk på stort sett alle områder, må det ha som konsekvens at kommunene må ha et ansvar for at alle de som bor i kommunen har et «godt liv» – i den utstrekning det offentlige skal ha et slikt ansvar. Jeg vil legge til grunn en slik modell, som jo kan føre til at kommunenes ansvarsområde blir meget stort. Det finnes alternative modeller, spesielt en som oppfatter kommunens innbyggere primært som «konsumenter» av tjenester. Kommunenes oppgave blir da i første rekke å sørge for at de tjenester som etterspørres, er til stede i den mengde og til den kvalitet som konsumentene ønsker. Modellens svakhet er at den nedprioriterer den politiske prosess i kommunene og bidrar til å svekke de svakeste stilling. De er jo svake blant annet fordi de ikke greier å opptre som krevende konsumenter.

6 Kommunenes virkemidler

På bakgrunn av kommunenes omfattende oppgaver (enkelte vil si *for* omfattende) vil deres ressurser alltid være knappe. Med veksten i antallet eldre og med ønsket

om økt innsats også på en rekke andre felter, vil knappheten på ressurser bli enda mer påtagelig. En bidragende faktor er at den relative pris på arbeidskraft i kommunesektoren øker, spesielt fordi veksten i produktivitet i denne sektoren typisk er lavere enn prisstigningen. Om de kommuneansatte får samme lønnsstigning som gjennomsnittet for alle lønnstakere vil det si at selv om kommunenes inntekter øker i takt med prisstigningen, vil de for den samme pengemengden få stadig mindre arbeidskraft. Dette er også et moment som bidrar til knappheten på ressurser. Et sentralt spørsmål for kommunene blir derfor: hvordan kan tilgangen på ressurser økes? Jeg skal kort gå gjennom ulike muligheter.

a) Økte overføringer fra staten

Overføringer fra staten utgjør en sentral del av kommunenes inntekter. Om man ser bort fra forslag om omstokking av skatter og overføringer (Rattsø 2), er det begrensede muligheter for noen større økning av overføringenes omfang. Som Langtidsprogrammet 1998–2001 viser, ønsker staten å dempe den trendmessige veksten i de offentlige utgiftene, som jo har vært meget sterk inntil for et par år siden, særlig for kommunenes del. Bortsett fra at den tidligere veksten ikke vil kunne opprettholdes på sikt, ønsker staten å gi mer plass til økning i privat sysselsetting i en periode da forholdene ligger til rette for det. I tillegg er det nok et ønske om å presse fram mer effektivitet i den kommunale virksomheten. Endelig vil bruk av de offentlige utgiftene i stabiliseringspolitikken som allerede nevnt, føre til at overføringene til kommunene presses ned i «gode» tider, og omvendt i «dårlige». I sum betyr dette at økte overføringer fra staten neppe vil øke kommunenes ressurser særlig mye, i alle fall ikke i de nærmeste årene. Når opinionspresset – og dermed presset i Stortinget – for økt kommunal innsats på enkelte områder (for eksempel eldreomsorgen) blir for sterkt, kan Regjeringen gå inn for øremerkede ordninger, i strid med det prinsipp for overføring til kommunene som man ellers går inn for.

b) Økte skatter og avgifter

Inntektsskatten er kommunenes viktigste inntektskilde, men Stortinget fastlegger skattøret og skattegrunlaget (fradrag, avsetninger, o.l.). Hvis kommunenes inntekter vokser raskere enn det statens stabiliseringspolitikk tillater, kan Stortinget redusere skattøret for på den måten å minske inntektsveksten. Statens muligheter til å styre kommunenes skatteinntekter er praktisk talt like store som for overføringene, men hvis prognosene for kommende års skatteinntekter blir overskredet,

har kommunene antagelig litt større mulighet for å beholde overskridelsen. Kommunene står også litt friere når det gjelder å ilegge lokale avgifter. Miljøavgifter, vannavgifter og de fleste andre kommunale avgifter fungerer som en slags «betaling» for tjenester som kommunen yter. Avgiftene er stort sett basert på et standardisert beregningsgrunnlag, altså ikke nøyaktig på hva den enkelte tar ut av tjenestene. En del kommuner benytter også den mulighet de har til å ilegge eiendomsskatt, basert på skattetakst av eiendommer. Avgiftstrykket har økt sterkt i de fleste kommuner de senere årene. Siden avgiftsinntektene bør ha en viss sammenheng med kommunenes faktiske utgifter på de områdene det gjelder, er mulighetene for ytterligere avgiftsøkninger antagelig begrenset.

En inntektsmulighet som sannsynligvis ennå ikke er fullt utnyttet, er økt betaling for kommunale tjenester (høyere «egenandel»). Dette er en mulighet som Regjeringens Langtidsprogram 1998–2001 nevner. For å få et rimelig «overskudd» ut over kostnadene for innkrevingen, må egenandelen ha en viss størrelse. Det kan imidlertid komme i konflikt med fordelingshensyn, særlig når det gjelder ytelser på det sosiale området. For tekniske ytelser er det lettere å argumentere for høyere egenandeler eller til og med kostnadsdekking. Hvis kommunen gjør bruk av det siste, kan den risikere å utløse en debatt om den misbruker sin monopolstilling og om ikke private tjenester ville være å foretrekke.

c) «Få mer ut av pengene»

Den viktigste metoden for å bedre kommunenes ressursgrunnlag er i dagens situasjon uten tvil å bruke de tilgjengelige ressursene mer effektivt, altså «få mer ut av pengene». De fleste som har analysert forholdene i norske kommuner, mener at det foreligger et stort potensial for forbedringer, som kan lede til mindre kostnader og bedre kvalitet. I dette effektiviseringsarbeidet kan mange ulike metoder tas i bruk.

Utgangspunktet for effektiviseringen vil vanligvis være en detaljert *kartlegging* av hvordan arbeidet utføres i dag og – i den grad det er mulig – en *måling* av forholdet mellom innsats og resultat. På det grunnlaget kan man ofte stille spørsmål om arbeidet kan *organiseres* på en annen måte, slik at det ønskede resultat kan oppnås med mindre bruk av ressurser eller at en gitt innsats av ressurser (for eksempel av arbeid) vil gi et større eller bedre resultat. Kravet om en best mulig organisasjon av virksomheten gjelder ikke bare den enkelte arbeidsoperasjon, men hele den kommunale strukturen. Kan arbeidet gjøres enklere, for eksempel ved å sløyfe trinn i saksbehandlingen (minsk «byråkratiet»)? Kan saker desentraliseres, for eksempel til en kommunedel med egen administrasjon og «utvalg»? Det kan

være fordelaktig på områder der kjennskap til helt lokale forhold er særlig viktig, men den reelle avgjørelsesmyndighet må også flyttes, ellers kan det bli det en kostbar dobbeltbehandling.

På en del områder kan kommunene kjøpe tjenester utenfra billigere enn ved egen produksjon av dem. Dette har kommunene alltid gjort i større eller mindre grad. For de fleste investeringer er kjøp utenfra den normale framgangsmåten, og det samme gjelder annen virksomhet som ikke er del av kommunens faste aktiviteter. Mindre kommuner kan ikke ha et kommunalt apparat på alle områder hvor kommunene har oppgaver, og er derfor i betydelig grad henvist til å kjøpe dem utenfra. Også større kommuner kan kjøpe tjenester utenfra, men da ofte som ledd i en «konkurransesutsetting» av utvalgte deler av den kommunale virksomheten, med sikte på å oppnå en høyere effektivitet. Siden dette er hovedtemaet i dette notatet, vil jeg gå nærmere inn på dette spørsmålet i et eget avsnitt.

I nesten alt effektiviseringsarbeid vil det dukke opp krav om økt *kompetanse*. Dette er ofte et argument for å kjøpe hjelp utenfra. Et alternativ kan være å ansette folk med den kompetanse som kommunen mangler. En tredje mulighet er å få videreutdannet tjenestemenn som allerede er ansatt i kommunen. Vanligvis er det ingen motsetning mellom disse tre metodene, og de kan anvendes samtidig. Ellers viser undersøkelser at mange kommuner svikter, til dels betydelig, i kompetansepolitikken. De har ofte ikke klare forestillinger om hvilken kompetanse det er behov for, og kjøper derfor tjenester eller ansetter folk med en kompetanse som ikke i tilstrekkelig grad svarer til behovet. Om det foreligger mer systematiske opplegg for videreutdanning av personalet, kan det hende at de i for liten grad er avstemt i forhold til det kompetansebehov som konkret foreligger. Kommunenes ledelse må ta ansvar for alle deler av effektiviseringsarbeidet og sørge for at de samordnes.

Et spesielt problem oppstår – som jeg allerede har vært inne på – på enkelte områder der staten i dag ikke bruker kommunene som sin lokale «arm» i forhold til enkeltindivider. Kommunen driver sosialtjenesten og sosialkontoret, mens trygdekontoret og arbeidskontoret er statlige. De klienter som søker hjelp hos disse kontorene er i betydelig grad de samme menneskene, spesielt hva angår de «vanskelige» sakene. Risikoen er til stede for at de kan bli «kasteballer» mellom kontorene («hvem har ansvaret?») eller at de «faller mellom stolene». Under forberedelsen av den nye kommuneloven fikk en del kommuner mulighet til å bli «frikommuner», slik at de kunne prøve ut nye organisasjons- og arbeidsformer. Grimstad brukte denne muligheten til å slå sammen sosial-, trygde- og arbeidskontoret til en enhet, med særlig vekt på arbeidet overfor ungdommen. Den evaluering som ble foretatt

etterpå, viste at denne «modellen» var både mer effektiv og billigere enn det gamle systemet. Likevel gikk man etter perioden med «frikommune» tilbake til den gamle tredelingen. Det viser at etater og profesjoner har stor makt, for de fleste politikere syntes åpenbart at Grimstad-modellen virket bra, men deres syn fikk altså ikke gjennomslag. Det som klart er viktig er at klientbehandlingen ikke må lide under en oppsplitting som skyldes tradisjoner og etatsegoisme. Det ideelle ville være å gå bort fra egne lokale statskontorer for klientbehandling og å samle dette i ett kommunalt drevet kontor. Dette måtte i så fall baseres på en klar avtale om arbeidsdeling mellom de statlige organene og kommunene. Folketrygden kan ha behov for fylkeskontorer som kan virke som appellinstans, rådgivere og kontrollanter for at trygdens midler blir anvendt korrekt. Arbeidsmarkedsetaten vil ha tilsvarende oppgaver på sitt område og dessuten for eksempel administrere arbeidsmarkeds tiltakene. Hvis en så radikal omlegging oppfattes som for vidtgående, bør man i alle fall få til en effektiv samordning av de tre kontorenes virksomhet, helst med en samlokalisering.

d) Samarbeid med frivillige grupper og organisasjoner

Det må anses som temmelig sikkert at kommunenes ressurser neppe vil strekke til om man har som mål at de skal bidra til at det i framtiden blir et «gott liv» for alle som bor i kommunen. Som allerede nevnt er mulighetene for økte kommunale inntekter stort sett begrensede, selv om man kan ha håp om betydelige gevinster av effektivitetsarbeidet. Etter hvert som oppgavene øker, ikke minst i eldreomsorgen, vil presset på kommunene bli større. De vil søke å utnytte de muligheter som er for hånden for økte inntekter og lavere kostnader. I denne situasjonen, med økte krav og begrensede ressurser, må kommunene kunne mobilisere frivillige organisasjoner og grupper som på en del områder kan supplere den kommunale innsatsen. Dette er ikke «veldigighet», som mange jo ville bort fra da kommunene i tiden etter den andre verdenskrigen overtok stadig flere oppgaver som tidligere var blitt ivaretatt av private. I dag er det ikke de rike som hjelper de fattige, men de sterkere som tar et tak for de svakere. Svake kan alle bli. Ved valg av de oppgaver det er tale om her, må man passe på ikke «å ta jobben fra ansatte i kommunen». Hvis man greier å organisere et samarbeid mellom kommunen og frivillige, kan man selv med begrensede kommunale midler få utført atskillig mer i arbeidet for «gode lokalsamfunn».

Vi har i Norge et stort nett av frivillige organisasjoner som driver en omfattende virksomhet, fordelt på mange ulike felter. Den samfunnsmessige nytten av

organisasjonenes virksomhet er allment erkjent. Ut fra denne erkjennelsen (og etter anmodning av Stortinget) har Regjeringen nylig lagt fram en stortingsmelding, Om statens forhold til frivillige organisasjoner (St.meld. nr 27 1996–97). Den gir en oversikt over statens bidrag til organisasjonene, med en analyse av strukturen i dette systemet. Den gir løfte om økt støtte og endringer av skattereglene. Men den tar ikke opp i særlig grad denne virksomhetens forhold til kommunenes arbeid. Det er et problem at de ulike organisasjonenes virksomhet i så liten grad er samordnet, spesielt sett i forhold til de samfunnsmessige mål de ønsker å tjene og som i betydelig grad er beslektede. Organisasjonenes virksomhet er heller ikke i særlig grad knyttet sammen med kommunenes arbeid på de samme områdene. For å få mer ut av alle disse menneskelige ressursene, burde det være en oppgave for kommunene å bidra til en mer koordinert innsats og tettere bånd til kommunen når det gjelder frivillige organisasjoner og grupper som arbeider på områder av interesse for kommunen. Som eksempel på hva man kan få til, kan nevnes eldresentrene som i de fleste tilfeller får en kommunal grunnbevilgning, mens driften er overlatt til et helselag eller lignende. Gjennom eldresentrene kan man blant annet mobilisere friske pensjonister til praktisk hjelp for andre.

7 Nærmere om bruk av konkurranseutsetting i Norge

Siden konkurranseutsetting er hovedtemaet i dette notatet, er det viktig å få fastlagt, eller i hvert fall antydnet, omfanget av konkurranseutsetting i norske kommuner. Jeg har i denne sammenheng i første rekke gjort bruk av den SNF-rapport som nylig er blitt utarbeidet på oppdrag av Kommunenes Sentralforbund (Egil Kjerstad og Frode Kristiansen, *Erfaringer med konkurranseutsetting av kommunal tjenesteproduksjon*

Denne utredningen bruker begrepet «konkurranseutsetting» i alle tilfeller der kommunale tjenester overlates til eksterne entreprenører, men der målformuleringen og det politiske ansvaret forblir hos kommunen, liksom finansieringen. Dette er områder som for eksempel Norsk Kommuneforbunds utredning «Ja til omstilling for offentlig sektor – mot privatisering» trekker inn under begrepet «privatisering». Den sistnevnte bruken av begrepene er imidlertid forvirrende og anvendes praktisk talt ikke i de utredninger som har vært gjort på dette området i en rekke land. «Privatisering» bør bare benyttes når vedkommende virksomhet selges til private og ikke lenger er underlagt direkte offentlig styring og finansiering (det forhindrer

ikke at slik privat virksomhet kan få offentlig støtte, for eksempel som del av den offentlige næringsstøtten).

SNF-undersøkelsen er basert på spørreskjemaer sendt i august 1996 til alle norske kommuner og fylkeskommuner. Forskerne mener at svarene er representative selv om bare vel en firedel av kommunene og en tredel av fylkeskommunene svarte (jeg stiller meg noe skeptisk til dette). Det er særlig blandede landbruks- og industrikommuner og «rene» industrikommuner som er underrepresenterte, mens blandede tjenesteytings- og industrikommuner og sentrale tjenesteytingskommuner er tilsvarende overrepresenterte.

Åttifire prosent av de kommunene som har svart, sier at de har konkurranseutsatt minst én tjeneste. Tjuen prosent har konkurranseutsatt én tjeneste, 20 prosent har konkurranseutsatt to, vel 14 prosent har konkurranseutsatt tre og nesten 29 prosent har konkurranseutsatt fire eller flere tjenester. I den siste gruppen finnes det en kommune som har konkurranseutsatt tolv typer tjenester. Kommuner som ikke har konkurranseutsatt noen tjenester, er i snitt markert mindre enn de kommuner som har konkurranseutsatt (gjennomsnittlig nesten 40 prosent mindre regnet etter folketall og driftsbudsjett). Primærnæringskommuner og industrikommuner konkurranseutsetter i klart mindre grad enn de andre kommunetypene. Konkurranseutsetting er vanligst i sentrale tjenesteytingskommuner. Sentralt lokaliserte kommuner konkurranseutsetter mer enn utkantkommuner.

Av de tjenester som er konkurranseutsatt, rangerer *rengjøring* øverst, med det største antall kommuner (78), deretter kommer *veivedlikehold* (47) og *IT-tjenester* (37). Det har ikke vært mulig å få data som viser den økonomiske tyngde av det som er konkurranseutsatt. Av de kommuner som har rapportert størrelsen av konkurranseutsatte oppdrag og totalkostnaden for vedkommende tjeneste, hadde 62 prosent konkurranseutsatt 100 prosent av rengjøringen, 20 prosent hadde konkurranseutsatt mellom 50 og 99 prosent, mens 18 prosent hadde konkurranseutsatt én til 49 prosent. Vaskeritjenester hadde en lignende fordeling etter grad av konkurranseutsetting, mens IT-tjenester, arealplanlegging og – særlig veivedlikehold – i mindre grad var blitt satt bort i sin helhet (100 prosent). Viktigere er imidlertid at ingen av de områder som teller mest på kommunebudsjettene, er konkurranseutsatt i nevneverdig grad.

Kommunene ble spurt om hvorfor de *ikke* hadde konkurranseutsatt. Det vanligste svaret var at *det ikke hadde vært satt på dagsordenen*. I gjennomsnitt for alle tjenester ble dette oppgitt som årsak i 75 prosent av tilfellene. For rengjøring var dette svaret for 42 prosent av kommunene, for ambulansetjenester 92 prosent. Et

annet svar var: *Verken lokale eller andre private bedrifter eller frivillige organisasjoner kan ta på seg oppdrag i vår kommune.* Her var prosenten høyest for vannforsyning og kloakk, lavest for idrettsanlegg og busstransport. En tredje type svar er: *Behandlet, men forkastet.* Prosenten er her høyest for rengjøring. Det er ikke mange kommuner som har konkurranseutsetting på nye områder *under planlegging.* Dette er særlig aktuelt for IT-tjenester.

Kommuner som har gjennomført eller planlegger konkurranseutsetting, ble spurt om *hvem som tok initiativet* til dette. Svaret var: Administrasjonen 65 prosent, politikere 36 prosent, enkeltpersoner to prosent og andre fem prosent. I 73 prosent av kommunene hadde konkurranseutsettingen møtt *skepsis eller motstand*, særlig fra de ansattes organisasjoner (i 36 prosent av kommunene) og politikere (26 prosent). 40 prosent av kommunene sa at de hadde utarbeidet rutiner for *kvalitetssikring*, i tre firedeler av tilfellene i form av administrativ kontroll. Nesten 69 prosent av kommunene hadde bestemt standardkrav og kostnadsrammer før tjenesten ble konkurranseutsatt. To tredeler av kommunene mente at faren for leveransestopp (på grunn av streik, konkurser eller andre tvister) var liten. Andre hadde utarbeidet beredskapsplaner eller hadde garantikrav i kontraktene. I 34 prosent av kommunene hadde deres egne etater/bedrifter deltatt i konkurranseutsettingen for de aktuelle tjenestene. Femtiseks prosent av kommunene hadde beregnet hva tjenestene koster når kommunen selv utfører dem.

Når det gjelder selve *formen for konkurranseutsettingen*, var det vanligst med åpen anbudskonkurranse, mindre vanlig med begrenset anbudskonkurranse, mens kjøp etter forhandlinger ble sjelden brukt. Disse tallene påvirkes av at åpent anbud er det vanlige for rengjøring og veivedlikehold. For IT-tjenester er begrenset anbud det vanligste, mens kjøp etter forhandlinger brukes mest for vaskeritjenester. For de fleste tjenester har kommunene i snitt fått et lite antall bud, typisk ett til fire, men for visse tjenester forekommer langt høyere tall.

Hvilke kriterier har ligget til grunn for valg av entreprenør? Det vanligste svaret er «det økonomisk sett mest fordelaktige tilbudet», det vil si en totalvurdering der ikke prisen alene har vært det avgjørende. Momenter av betydning har vært «rask og effektiv service», «fleksibilitet», «gunstig vedlikeholdsavtale» m.m.

Når det gjelder *kostnadsvirkninger* av konkurranseutsettingen, har halvparten av kommunene svart på dette spørsmålet, og av dem sier to tredeler at de har oppnådd innsparinger, men bare få har oppgitt størrelsen på dem. De som har rapportert, sier at innsparingene varierer mellom fire og 33 prosent. I gjennomsnitt er det 15 prosent. Under halvparten av kommunene har besvart spørsmålet om *kvalitet*.

Av dem sier to tredeler at de har oppnådd kvalitetsgevinster, mens resten sier at de ikke har oppnådd dette.

I sum viser undersøkelsen at det er større og mer sentralt beliggende kommuner som har gjort bruk av konkurranseutsetting i noe omfang. De mest sentrale kommunale tjenestene, slik som omsorg, konkurranseutsettes ikke (dette kan endre seg nå da en del kommuner dominert av Høyre og Fremskrittspartiet har varslet at de vil konkurranseutsette også deler av eldreomsorgen). Skepsisen mot konkurranseutsetting er sterkest i fagforeningene og på den politiske venstresiden. Det opplyses at det er oppnådd innsparinger på i snitt 15 prosent, men grunnlaget for beregningene er spinkelt. Det samme gjelder det som sies om kvalitetsgevinster. Det er uten tvil behov for mer utredning og forskning på dette området, spesielt om konkurranseutsetting blir et viktigere virkemiddel i norske kommuner enn det er i dag.

8 Danske erfaringer

Den danske kommunesektoren (kommuner og amtskommuner) har en oppbygning som ligner på den norske. Oppfatningen av hva som bør være kommunenes oppgaver, er også i stor grad sammenfallende. Den nordiske velferdsmodellen er retningsgivende. Samtidig står de danske kommunene overfor lignende problemer som de norske: ressursene stiger ikke i takt med oppgavenes omfang, særlig på velferdsområdet. Det pågår derfor en debatt om hvordan kommunenes effektivitet kan økes og med det for øye er det gjort forsøk med nye arbeidsformer. Særlig oppmerksomhet er viet ulike former for konkurranseutsetting (dansk: udlicitering), men andre alternativer drøftes også.

Det ser ut til at man i Danmark, i større grad enn i Norge, er opptatt av den gjensidige avhengigheten mellom offentlig og privat sektor. Det er mulig at denne forskjellen skyldes at man i Danmark i en lang periode hadde en borgerlig regjering, dominert av partier som av ideologiske grunner så positivt på «privatisering» eller i hvert fall på konkurranseutsetting av offentlige oppgaver. Utbyggingen av EUs «indre marked» – med dets vekt på økt konkurranse – kan ha virket i samme retning. Sosialdemokratene og fagbevegelsen har tradisjonelt, ut fra en ideologisk preget holdning, vært negative overfor en økt bruk av privat sektor i gjennomføringen av offentlige oppgaver. De har imidlertid i de senere årene inntatt en mer pragmatisk holdning til dette, selv om det innenfor denne gruppen nok fremdeles

er stor skepsis, i hvert fall når det gjelder å overlate egentlige velferdsoppgaver – utdanning, helsepleie og sosiale tjenester – til private entreprenører.

Det siste henger for det første sammen med at det dreier seg om oppgaver av sentral betydning i forholdet enkeltmenneske – samfunn, oppgaver som står i brennpunktet politisk sett. For det andre er det områder der det offentlige, og da særlig kommunene, har det vesentlige av kompetansen. Riktignok har Danmark lenge hatt et langt større omfang av privatskoler enn Norge, men de drives stort sett på en ideell basis og utgjør mer et pedagogisk enn et forretningsmessig alternativ til den offentlige skolen. Omfanget av det private helsevesen er omtrent som i Norge. Og som i Norge er det den offentlige sektor som i helt overveiende grad har kompetansen hva angår sosiale tjenester. Den eksisterende private kompetansen kan i første rekke bidra på tekniske og miljømessige områder og dessuten når det gjelder hjelpetjenester på velferdsområdet, slik som renhold, vask, leveranse av mat m.m. Det er stort sett på slike områder det har vært aktuelt med konkurranseutsetting i Danmark, ikke på de egentlige velferdsområder. Det betyr imidlertid ikke at private entreprenører, som for eksempel storkonsernet ISS, ikke ønsker å opparbeide den nødvendige kompetanse også på det sosiale området. Fra kommunenes synsvinkel er det viktig at det finnes et tilstrekkelig antall kompetente firmaer på de områder som er aktuelle for konkurranseutsetting. Ellers blir risikoen for stor for at private bedrifter kan få en dominerende posisjon.

8.1 Erfaringer med konkurranseutsetting

Konkurranseutsetting er den mest anvendte form for offentlig-privat samarbeid. Av de kommunale driftsutgiftene faller om lag ti prosent på oppgaver som er konkurranseutsatt. For staten er denne andelen høyere. Om lag en tredel har erfaringer med konkurranseutsetting av driftsoppgaver (én eller flere). I 1995 offentliggjorde Indenrigsministeriet og Finansministeriet en rapport om «Erfaringer med udbud og udlicitering», med en status over konkurranseutsetting til da både i den statlige og den kommunale sektor. For å få mer innsyn i hva som hadde hendt i kommunene, særlig om konkurranseutsettingens betydning for kvalitet og de ansattes lønns- og arbeidsforhold, fikk et konsulentfirma, PLS Consult, i oppdrag å gjøre en mer omfattende analyse. Arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene i den kommunale sektor deltok i en såkalt «dialoggruppe» og fungerte som et faglig diskusjonspanel for PLS Consult.

Konsulentfirmaets rapport forelå i januar 1997. Den består av to deler, en hovedrapport om «Erfaringer med udlicitering i kommuner og amter» og en langt større «dokumentasjonsrapport» med en meget detaljert beskrivelse av 20 «cases» av konkurranseutsettinger, utvalgt for å gi et mest mulig representativt bilde (antallet sosialdemokratisk styrte kommuner som er med, innebærer en overrepresentasjon, 76 prosent av de kommuner som har foretatt konkurranseutsetting er borgerlig styrte). Undersøkelsen dekker konkurranseutsettinger foretatt i perioden januar 1994 til august 1996, altså vel to og et halvt år. Den omfatter bare nye konkurranseutsettinger, ikke fornyelser, og den tar bare med tilfeller der personale overføres. Alle kommuner og amter har medvirket i undersøkelsen. Til sammen har 29 kommuner og fem amter foretatt den beskrevne type konkurranseutsetting i perioden, og om lag 1100 medarbeidere er blitt overført til private entreprenører (av dem faller 956 på de 20 «cases»). Det ble sendt ut spørreskjemaer til alle disse medarbeiderne for å få rede på deres reaksjoner, og dessuten ble det foretatt intervjuer med de ulike aktører. De endelige brukere av tjenestene er derimot ikke blitt spurt.

Undersøkelsen gjelder konkurranseutsetting av tjenester. Det er dette som er relativt nytt. Kommunenes kjøp av varer skjer praktisk talt utelukkende fra privat sektor. Om lag 80 prosent av kommunenes bygge- og anleggsvirksomhet ivaretas av private entreprenører. Tjenester i utkanten av kommunenes tradisjonelle virkefelt kjøpes oftest fra private firmaer. Konkurranseutsettingen gjelder tjenester som til nå har falt innenfor et område som kommunene har sett på som sitt naturlige virkeområde, og som har kommunalt ansatte. At konkurranseutsettingen fører til at flertallet av de sistnevnte overføres til en privat arbeidsgiver, skaper nye problemer som kommunene ikke har stått overfor i sin tradisjonelle bruk av privat sektor.

Hvorfor foretas en konkurranseutsetting? Undersøkelsen viser at kommunen vanligvis har hatt en omfattende politisk overveielse av fordeler og ulemper ved konkurranseutsetting av en konkret del av den kommunale virksomheten. Som bakgrunn for overveielene har det inngått oppfatninger om effektiviteten av kommunens egen virksomhet, og om tilsvarende effektivitet i private alternativer. I de fleste tilfeller har kommunen manglet erfaring med konkurranseutsetting og har derfor undervurdert de problemer en står overfor. *Hensikten* har normalt vært å spare utgifter, men i mange tilfeller har kommunen ikke vært klar over hvilke kostnader konkurranseutsettingen fører med seg om man skal sikre en suksessfull gjennomføring. I denne første fasen spiller ideologiske holdninger en betydelig rolle. Ofte får de berørte medarbeidere høre om slike overveielser gjennom

massemedia, noe som virker negativt. Hvis de politiske overveielserne blir langvarige, bidrar også det til en uheldig usikkerhet blant de ansatte.

Hvordan skjer utlysningen av konkurranseutsettingen (på dansk: udbudet)? Når kommunen har utarbeidet en presis beskrivelse av oppgaven og de vilkår som skal gjelde for utførelsen av den, innbyr den interesserte til å komme med anbud. Innbydelsen kan være offentlig, slik at alle potensielle leverandører kan komme med anbud, eller begrenset, slik at bare utvalgte firmaer kan avgi anbud, eller forhandlet, der bestilleren tar direkte kontakt med enkelte entreprenører. I 32 av de 39 tilfellene i undersøkelsen ble en av de to førstnevnte ordningene benyttet. Det er også mest på linje med EUs konkurranseregler. Dansk lovgivning er endret i samsvar med de relevante EU-direktivene. De mest interessante i denne sammenheng er direktivet om det offentliges kjøp av tjenester – som krever konkurranseutlysning i EU for kjøp over 200 000 ECU – og direktivet om lønnstakeres rettsstilling ved virksomhetsoverdragelse. Det siste er fra 1977 og det arbeides med en revisjon av det. På basis av det sistnevnte direktivet vedtok Danmark i 1979 den såkalte Virksomhedsoverdragelseslov. Undersøkelsen viser at denne loven er lagt til grunn i alle de beskrevne tilfeller.

Ifølge undersøkelsen avgav en del kommuner et eget *kontrollbud* (i følge DKK skjer det i om lag 30 prosent av utlysningene). Dette budet er basert på en vurdering av kostnadene ved å videreføre oppgaven i egen regi, og det kan brukes når man skal ta stilling til de anbud som kommer inn. Kontrollbudet legges fram sammen med utlysningen av konkurranseutsettingen, og utlysningmaterialet skal inneholde en beskrivelse av vilkårene for utarbeidelsen av kontrollbudet, blant annet hvordan produksjonen skal endres for å oppnå en mer effektiv drift ifall kommunens eget bud viser seg å være det økonomisk mest fordelaktige (ifølge DKK vinner kommunen i 60 prosent av de tilfeller der den avgir eget bud). De beregningsmetoder som anvendes i kontrollbudet må være gjennomsiktige og allment aksepterte for å unngå tvil om at kommunens eget tilbud er likestilt med de private budgiveres anbud.

Resultatene av konkurranseutsettingene kan sammenfattes slik, ifølge undersøkelsen: kommunene har gjort til dels betydelige *besparelser*; *kvaliteten* på tjenestene er stort sett uforandret, bortsett fra at rengjøringen i mange tilfeller er blitt dårligere; *medarbeiderne* som er blitt overført, har stort sett beholdt sine lønns- og arbeidsvilkår, men flertallet har allikevel en negativ holdning til konkurranseutsettingen; *erfaringene* bør føre til forbedringer ved framtidige konkurranseutsettinger.

De årlige *besparelsene* for kommunene oppgis å variere mellom nesten ingenting til 27 prosent. Størst besparelse er det for rengjøring. I fire av fem tilfeller ligger besparelsen der på 20 prosent og mer. Det er imidlertid ikke alltid lett å fastlegge et klart sammenligningsgrunnlag for hva som er besparelser. Kommunens oppfølgingsutgifter er ofte blitt undervurdert, særlig i det første år etter konkurranseutsettelsen (blant annet utgifter til ekstern konsulent- og advokatbistand). Når det gjelder årsakene til besparelsene, nevner undersøkelsen for det første at utlysningen har ført til klart formulerte mål for servicenivået og kvaliteten av tjenestene, noe som har ført til bedre ressursstyring. Konkurransesettingen har ofte ført til en profesjonalisering av oppgaveløsningen både når det gjelder ledelse, organisasjon og teknologi og en økt oppmerksomhet fra ledelsens side. De fleste tilfeller har ført med seg en større viten om hvordan oppgaven skal utføres. Arbeidstempoet er blitt høyere, særlig når det gjelder rengjøring. Færre personer må utføre samme oppgave som før. Det lettes av nye arbeidsmetoder, nytt materiell og nye arbeidsredskaper. Færre ansatte betyr mindre lønnsutgifter, men det kan i visse tilfeller også skyldes lavere lønn. Besparelsene har også sammenheng med stor-driftsfordeler, særlig når det gjelder innkjøp. En annen og mer fleksibel «organisasjonskultur» kan også ha spilt en rolle. Endelig kan besparelsene skyldes lavere kvalitet, i hvert fall for rengjøring. Som et motstykke til kommunenes besparelser nevner undersøkelsen at de private firmaene ofte hadde en meget lav fortjeneste. Det tyder på at de i første omgang har lagt større vekt på å komme inn på et nytt marked enn på å oppnå fortjeneste i startfasen.

I PLS-undersøkelsen understrekes det at det generelt er vanskelig å vurdere *kvalitetsendringer* som følge av konkurranseutsettingen. Konsulentfirmaet gjorde bruk av telefon- og spørreskjemaundersøkelser om den kvalitet som brukere opplevde. Det brukte også kommunenes egne utsagn om kvaliteten i ytelsene etter konkurranseutsettingen. Kvalitet oppfattes for det første som graden av oppfyllelse av de krav som er fastlagt i kontrakten, men i tillegg legges det vekt på de direkte brukeres subjektive opplevelse av kvaliteten. Som et minimum har alle kommuner ønsket å opprettholde det kvalitets- og servicenivå som man hittil har hatt. Man har gjennomgående oppnådd den kvalitet som er beskrevet i utlysningmaterialet og som er avtalt med leverandøren. Når kvaliteten allikevel i noen tilfeller er blitt dårligere enn forventet, kan det – ifølge rapporten – som hovedregel tilskrives upresis kravspesifikasjon og overfladisk oppgavebeskrivelse, forhold som ikke kan legges leverandøren til last. Det er særlig i *rengjøring* at kvaliteten i mange tilfeller – ifølge de ansatte – er blitt dårligere, men også for noen andre områder får man

en tilsvarende vurdering. Også brukernes subjektive opplevelse av kvaliteten peker stort sett i retning av uendret nivå, men med betydelige variasjoner.

Igjen ser rengjøring ut til i en viss grad å være et problemområde.

Ifølge undersøkelsen henger kvalitetsproblemene stort sett sammen med at kommunen ikke har gjort en god nok jobb når det gjelder å gi en presis beskrivelse av ytelsen og å stille opp operasjonelle kvalitetsmål, samt å tilrettelegge tilsyn og oppfølging. Betydningen av dette understrekes av *Kvalitetsinstituttet for Service-sektoren*. Dette instituttet, som ble opprettet i 1995, yter rådgivning om kvalitetsutvikling, offentlig-privat samspill, konkurranseutsetting og serviceinformasjon. Det tilbyr ikke rådgivning på rengjøringsområdet, der Rengjøringsteknisk Institut har gitt råd i en årrekke.

Undersøkelsen viser store variasjoner kommunene imellom når det gjelder måten *tilsynet* er lagt opp på. Det er tale om tre modeller: (a) Leverandøren fører selv en løpende kontroll av kvaliteten. (b) Kommunen kontrollerer. (c) Et eksternt firma kontrollerer. Kvalitetsinstituttet anbefaler alternativ (a), men slik at det koples sammen med et samarbeid med kommunen. Samarbeidet må preges av enkelhet, klare spilleregler og entydige kommunikasjonskanaler. Gode mål for kvalitet må tas i bruk, blant annet måling av brukertilfredshet. Kontrakten må inneholde en modell for løsning av tvister. Kontrakten bør gi muligheter for å foreta forandringer underveis, altså være klar, men ikke for stiv.

En sentral del av undersøkelsen gjaldt *medarbeidernes lønns- og arbeidsforhold*. Virksomhedsoverdragelsesloven har generelt vært anvendt, og rettsbeskyttelsen for medarbeidere som flytter over er god ved første gangs konkurranseutsetting, men ikke i samme grad ved senere konkurranseutsettinger. Det konstateres at det i sistnevnte tilfelle er et behov for klarere regler. Når det gjelder *lønn*, er ulike modeller blitt fulgt. I en rekke tilfeller har medarbeiderne beholdt den kommunale avtalen og de lønnsstigninger den medfører. I noen tilfeller har medarbeiderne fått en privat avtale, men med et personlig tillegg som trappes ned i takt med den private lønnsstigning. Private avtaler er ikke generelt dårligere enn offentlige, sier undersøkelsen, men ufaglærte kommer svakere ut, hvis de ikke får en overgangsordning. Syttiseks prosent av de overførte medarbeiderne svarte at de hadde samme lønn som før. Av de resterende fikk om lag halvparten mindre lønn og de øvrige høyere lønn, men en del av avvikene skyldes at de arbeidet flere eller færre timer enn før.

Når det gjelder *arbeidsforholdene*, mener 64 prosent av medarbeiderne at de er blitt dårligere enn de var i kommunen. Bare ti prosent mener at de er blitt bedre.

Førtini prosent mener at tryggheten i ansettelsen er blitt dårligere, mens 73 prosent mener at sikkerheten på arbeidsplassen er uendret. Syttito prosent mener at arbeidstempoet har økt. På de fleste andre punkter mener et flertall at forholdene er uendret. Et hovedresultat av undersøkelsen er at personalet opplever en større arbeidsmengde og et høyere arbeidstempo. Dette gjelder også i de tilfeller der kommunens egne medarbeidere vant konkurranseutsettingen. Det høyere arbeidstempo knytter seg altså ikke bare til privat drift, men er et resultat av stigende krav til effektivitet. Spesielt for rengjøring gjelder det at produktiviteten har økt sterkt, men i betydelig grad på bekostning av grundigheten i arbeidet. Personalet sier at det går ut over tilfredsheten med arbeidet.

Det ufrivillige skifte av arbeidsgiver kan for mange medarbeidere føles som en stor personlig belastning, fordi det kan få betydning for deres forsørgelsessituasjon, jobbtilfredshet og følelse av jobbsikkerhet. Derfor er det av stor betydning at medarbeiderne er med i hele prosessen og blir fullt orientert om alle stadier i den. Undersøkelsen viser at kommunene har overholdt regelverket om *informasjon* til personalet, men det betyr ikke at personalet er tilfreds med den informasjon som er gitt. Det er altså ikke nok å følge de formelle regler, kommunen bør i egen interesse gi detaljert og forståelig informasjon på de riktige tidspunkter, ikke bare om lønn og avtaler, men også om dagligdagse forhold i arbeidssituasjonen. Det er også gode erfaringer med å dra inn personalet i beskrivelsen og kartleggingen av arbeidsoppgaven, fastleggelsen av vilkårene ved overdragelsen og utformingen av kommunens kontrollbud, hvis noe slikt utarbeides.

Undersøkelsen av medarbeidernes holdninger viser at over halvdel av dem var motstandere av konkurranseutsettingen, og de fleste av dem endret ikke standpunkt etter at den var gjennomført. Mange har en generell frykt for bruk av dette virkemidlet, noe som styrkes av uheldige eksempler, særlig Ri-Bus-konflikten for noen år siden. Kommunene kan i betydelig grad redusere denne frykten, ved informasjon og involvering av medarbeiderne, men også ved å stille avtalefestede krav til leverandøren om personalforhold, utdanningspolitikk, miljøpolitikk, m.v.

Sammenfatningsvis gir undersøkelsen et ganske detaljert bilde av hva som skjer når kommunale tjenester konkurranseutsettes, av forutsetningene for å lykkes og av feil som begås. Ujevnheten i kommunenes måte å løse oppgaven på kan brukes til å få statsmyndighetene til å fastlegge felles spilleregler for hvordan kommunene skal gå fram i slike tilfeller. Ifølge PLS Consult preges de vellykkede konkurranseutsettingene av: grundig forberedelse, tidlig informasjon og inndragelse av medarbeiderne i prosessen, sikring av medarbeiderne ved avtaler om

rettigheter ut over det som følger av Virksomhedsoverdragelsesloven, sikring og kontroll av kvaliteten, valg av leverandør som oppfyller krav om personalpolitikk, utviklende arbeid og andre forhold vedrørende arbeidsplassens kvalitet.

Det Kommunale Kartel, som representerer fagbevegelsen, påpeker i en *kritisk kommentar* at undersøkelsen etter sitt mandat bare omfatter en del av de samlede konkurranseutsettinger. Siden den bare tar med tilfeller hvor det har vist seg økonomisk fordelaktig for kommunene å konkurranseutsette, sier undersøkelsen ikke noe om hvor velegnet dette virkemidlet generelt er som effektiviseringsredskap i forhold til andre organisasjons- og styringsformer. PLS Consult konkluderer at kommunene oppnår de samme effektiviseringer når de selv vinner i konkurranse med private anbud. DKK finner det på den bakgrunn bemerkelsesverdig at kommunene ikke i høyere grad benytter denne muligheten. Videre mener DKK at det ikke er belegg for rapportens hovedkonklusjon om at konkurranseutsetting ikke gir kvalitetsforringelse. DKK understreker rapportens konklusjon om at det bør tas politisk initiativ for å få en bedre sikring av lønnstakernes rettsstilling ved konkurranseutsettinger.

8.2 Hva blir utviklingen i framtiden?

Et spørsmål i PLS-undersøkelsen gjaldt om kommunene hadde aktuelle planer om ytterligere konkurranseutsettinger. Av samtlige kommuner svarte bare ti ja på dette spørsmålet. Det er altså fremdeles en interesse for økt bruk av dette virkemidlet, men økningen ser foreløpig ut til å bli beskjeden. Den store massen av kommunale tjenester ytes fortsatt på tradisjonell måte. Samtidig er det sannsynlig at etterspørselen etter slike tjenester vil øke sterkt i framtiden, mens kommunenes ressurser neppe vil øke i samme takt. Det ser derfor ut til å være et økende behov for å ta i bruk virkemidler som kan øke effektiviteten i kommunenes tjenesteyting.

PLS-undersøkelsens konklusjon om den framtidige utvikling strider i en viss grad mot resultatet av en rundspørring som Kommunernes Landsforening foretok i november 1996 blant landets borgmestere og kommunalråd. Av dem svarte 85 prosent at de var enige eller meget enige i at «konkurranseutsetting er et godt redskap i en fortsatt effektivisering og kvalitetsutvikling av kommunen». Sekstisyv prosent forventet at deres kommuner framover vil konkurranseutsette flere oppgaver enn i dag. Men et klart flertall, 75 prosent, tok avstand fra å legge ut kjerneområder som for eksempel barnepass og eldreomsorg. Når borgerlige forkjempere for økt konkurranseutsetting nevner eksempler på mulige områder, er det gjerne områder som

sjåfør, rengjøring og vask, kantiner, håndverkere o.l. Dette er felter der dette virkemidlet allerede har vært mye brukt. Det er mulig at PLS-rapporten har brakt inn en ny saklighet i debatten om konkurranseutsetting, noe som i neste omgang kan føre til ny fart i kommunenes bruk av dette virkemidlet på de mer ukontroversielle områdene, der private bedrifter allerede har en opparbeidet kompetanse. Derimot ser det i dag neppe ut til at konkurranseutsetting vil bli mer allment brukt på «bløte» områder som eldreomsorg og andre egentlige sosiale tjenester.

I januar 1997 ble det holdt en konferanse i København om *økt samspill mellom kommuner og private virksomheter* for å oppnå større samlet konkurranseevne og økt sysselsetting. Utgangspunktet var en statusrapport utarbeidet av DKK i samarbeid med Arbejderbevægelsens Erhvervsråd om arbeidsdeling og samspill mellom kommuner og private. Dette alternativet innebærer at kommunene ikke bare er ute etter å spare utgifter, men at de også ønsker å drive «næringspolitikk» ved få utført kommunale oppgaver på en bedre måte. Det kan for eksempel skje ved at den kommunale etterspørsel etter forskjellige varer og tjenester blir mer kvalitetsbevisst eller ved å konkurranseutsette oppgaven til en ekstern leverandør. Uttrykket «offentlig-privat samspill» anvendes når begge parter deltar i næringsvirksomheten, altså ikke som i konkurranseutsetting, der oppgaven overdras. Et eksempel kan være et felles selskap for institusjonsvask for kommuner og private. I så høy grad som mulig betraktes kommunene i slike sammenhenger som aktører på markeder, i konkurranse med andre kommuner og private bedrifter. Det ser ut til å være størst perspektiv i samarbeidet offentlig-privat i utvikling av produkter, personale og organisasjon. Flere samarbeidsformer kan kombineres, med sikte på å utnytte både de privates og det offentliges sterke sider, det vil si den private viten om kommersialisering og utvikling og den kommunale ekspertise om selve ytelsen. Dette kan også brukes til å forbedre Danmarks internasjonale konkurranseevne.

En forutsetning for suksess er et grundig forarbeid, særlig om kvalitetskrav og kulturforskjeller i møtet mellom offentlig og privat organisasjonsform. Erfaringene hittil viser at den private sektor ofte mangler informasjon om mulighetene for samspill. Erfaringene viser også at de ansatte i for liten grad er blitt dradd inn i prosessen omkring samspillet. Utdanning er en viktig og ofte avgjørende faktor, særlig når siktet er et internasjonalt marked. Spørsmål som ble reist på den nevnte konferansen var blant annet: Hvilke oppgavetyper ligger best til rette for kommunalt-privat samspill? Skaper økt samspill reelt også nye produkter og økt sysselsetting? Vil selskapsmodellene skape problemer for kommunenes muligheter for styring og for plasseringen av det politiske ansvar? Kan selskapsmodellene uthule

borgernes rettigheter og innflytelse? Kan overgang til organisering i selskaper skape usikkerhet om medarbeidernes lønns- og ansettelsesforhold, trivsel og utviklingsmuligheter? Kan kommunalt og privat ansatte lære av hverandres erfaringer med omorganisering, nye styreformer og utvikling av service? Er det i det hele tatt en viktig eller «utviklende» oppgave for den kommunale sektor å inngå i offentlig-privat samspill med det formål å fremme en privat næringsutvikling?

Et uttrykk for denne danske interessen for et økt offentlig-privat samspill finner man blant annet i en lov av 1992 om systemeksport. Hensikten med loven er å utnytte den viten som er opparbeidet i det offentlige for å kunne fremme den lokale næringsutvikling. Det offentlige leverer den faglige kompetanse, mens private bedrifter leverer den forretningsmessige kunnen. Kommunernes Landsforening beskriver seks modeller for kommunal medvirkning i systemeksport: utlån av medarbeidere, eksport på underleverandørvilkår, direkte eksport, selskapsdannelse, samarbeidsavtaler og nettverkssamarbeid. Forholdsvis få kommuner, 15 prosent, er involvert i systemeksport, og våren 1996 var det 87 systemeksportprosjekter i gang. Tallet har vært svakt fallende de senere år. Åtti prosent av prosjektene er et resultat av samarbeid mellom kommuner og private virksomheter. De fleste prosjekter er rettet mot eksport til Østersjøland og finnes på områdene energi, miljø, vann og utdanning. Størstedelen av kommunenes systemeksportprosjekter er basert på støttefinansiering, og bare få er kommersielt basert. Problemene har særlig bestått i mangel på personale med internasjonal erfaring, mangelfulle forundersøkelser av markedet og mangel på erfaring i samarbeid mellom det offentlige og private. Forhåpningene om økt sysselsetting har bare i liten grad slått til. Konferansen i januar 1997 viser at danskene, tross de begrensede resultater hittil, vil gå videre i forsøkene med å få til et økt samspill mellom det offentlige og den private sektor, både i form av systemeksport og på andre måter.

Men kan ikke effektiviteten i den kommunale virksomheten økes ved at *kommunene i større grad samarbeider*? En lov av 1995 gir kommunene langt større frihet enn tidligere til å utføre oppgaver for andre offentlige myndigheter. Tanken var å kunne utnytte størrelsesfordelene ved å få et større marked for kommunenes tjenester. Da saken ble behandlet i Folketinget, gikk den borgerlige opposisjon imot forslaget og hevdet at kommunenes nye muligheter ville bety en voldsom konkurranseforvridning til ugunst for private bedrifter. Hittil har imidlertid loven ikke vært benyttet i større grad. En oversikt ved slutten av 1996 viste at bare tre av landets 14 amter og tolv av de 275 kommunene hadde benyttet seg av muligheten til å tjene penger hos andre offentlige myndigheter. Dessuten hadde elleve

kommunale fellesskaper tjent penger utenfor sitt normale område. Oppgavene har blant annet vært tøyvask, levering av mat, utleie av lokaler, vedlikehold av grøntarealer og fortidsminner, konsulentbistand og løsning av en rekke miljøoppgaver. En kommune, Ålborg, står alene for to tredeler av den samlede kommunale inntjening.

Verken konkurranseutsetting, offentlig-privat samspill eller salg av tjenester til andre kommuner berører i særlig grad *kommunenes hovedoppgave, de sosiale tjenester i egentlig forstand*, som sysselsetter en meget stor del av dem som er ansatt i den kommunale sektor. Det er som nevnt stor skepsis i de fleste kretser mot å gjennomføre slike oppgaver med private entreprenører. Bare én kommune, Græsted-Gilleleje (der partiet Venstre har rent flertall) har hittil konkurranseutsatt et «bløtt» område, nemlig deler av eldreomsorgen, som svarte til mellom tredelen og halvdelen av kommunens eldreoppgaver, særlig overfor eldre som bor i eget hjem. Det er ennå for tidlig å trekke noen endelig konklusjon om dette tiltaket, men et flertall av medarbeiderne er mer positiv til det enn de var på forhånd.

Hvis det er så stor skepsis og motstand mot å bruke konkurranseutsetting på de «bløte» områdene, hvilke *andre virkemidler* kan komme på tale for å øke effektiviteten? Det hevdes at hvis en kommune bruker konkurranseutsetting på en del områder vil det kunne få en gunstig «smitteeffekt» på felter som ikke konkurranseutsettes, ved at planleggingen av oppgavene og oppfølgingen av dem også der vil bli mer gjennomtenkt og dermed bli preget av større rasjonalitet og effektivitet. Også på slike «andre» områder kan de ansatte trekkes langt mer aktivt inn og derved bli betraktet som mer «verdifulle». Det er en gryende erkjennelse i kommunene at de må bli mer attraktive som arbeidsgivere og bli kvitt det negative stempel som kommunalt arbeid ofte har hatt. Også kommunene er interessert i å få gode medarbeidere, noe som kan bli vanskeligere i framtiden da langt mindre alderskull kommer ut på arbeidsmarkedet.

Indenrigsministeriet har nå innført den ordning at alle kommuner skal sende inn en *årlig rapport* om alle sine virksomheter. Det skal tvinge kommunene til å tenke gjennom «hvorfor» de gjør akkurat dette og derved åpne veien for nytenkning og nye metoder.

Til slutt: kan *ideelle organisasjoner og grupper* avlaste kommunene for noen av deres oppgaver? Det er åpenbart ikke noen særlig aktuell problemstilling i Danmark. De «vanlige» organisasjonene finnes også der, men deres virksomhet ses i liten grad i sammenheng med løsningen av kommunale oppgaver.

9 Svenske erfaringer og problemstillinger

Den svenske kommunesektoren er i store trekk organisert omtrent som den norske, med kommuner og landsting. De sistnevnte svarer til de norske fylkeskommunene, og deres hovedoppgave er sykehusene. De svenske kommunene er i snitt en god del større enn de norske og det er vel forklaringen på at de videregående skolene sorterer under dem og ikke, som i Norge, under fylkeskommunen. Kommunenes samlede virksomhet er relativt større i Sverige enn i Norge. Hovedgrunnen til det er nok at de svenske kommunene har beholdt fri beskatningsrett, noe som har ført til at den gjennomsnittlige kommunale skatteprosenten (for kommuner og landsting samlet) har steget til nesten det dobbelte i løpet av de siste 40 årene. Staten har de senere årene forsøkt å dempe veksten i de kommunale skattene, men ikke ved å sette et lovbestemt tak som i Norge. En av årsakene til den svenske utviklingen er at de har tatt «det kommunale sjølstyret» mer bokstavelig enn vi har gjort i Norge, og for sent tatt konsekvensen av at kommunenes og statens finanser er tett sammenvevet. Heller ikke i Sverige kan «sjølstyre» innebære total uavhengighet. Når det går galt – som det har gjort de senere årene – kan ikke kommunene på egen hånd komme seg ut av vanskene. Statens bidrag er også i Sverige avgjørende for hva kommunene kan gjøre. Den svenske krisen i 1990-årene er ikke minst en statsfinansiell krise. Den har ført til betydelige reduksjoner i statens utgifter, derunder i overføringene til kommunene. Disse nedskjæringene fortsetter helt til omkring år 2000 og fører til en markert begrensning av de ressurser som kommuner og landsting vil ha til rådighet for å kunne løse sine oppgaver.

9.1 Behovet for kommunale tjenester i framtiden

Som i Norge, venter man i Sverige en betydelig vekst i etterspørselen etter den typen tjenester som kommunene tradisjonelt har ytet. Det er særlig «eldrebølgen» som vil gi slike virkninger, både for eldreomsorg og helsetjenester. De eldste legger beslag på en langt større andel av helseressursene enn deres andel av befolkningen skulle tilsi. 10 prosent av befolkningen får tjenester som svarer til 50 prosent av landstingenes utgifter til helse og sykepleie. Hovedansvaret for omsorg og pleie av eldre og handikappede ligger etter den såkalte «Ädelreformen» fra og med 1. januar 1992 under kommunene. Av kommunenes samlede kostnader til eldreomsorg går 40 prosent til pleie av demente. Av resten går mye til pleie av eldre med cancer

og stroke (de konkrete oppgavene i dette avsnittet er hentet fra «Behov og resurser i vården – en analys», Delbetänkande av HSU 2000, SOU 1996:163).

Det er gjort beregninger av hvordan omfanget av de kommunale tjenestene vil utvikle seg om man bare tar hensyn til de befolkningsmessige endringene fra nå av og fram til 2010. Tjenestenes kvalitet forutsettes uendret. Under slike forutsetninger vil landstingenes utgifter til helse- og sykepleie (i faste priser) øke fem-seks prosent fra 1994 til 2010. De tilgjengelige ressursene vil gå ned fram til år 2000 og deretter stige. «Gapet» mellom behovet og ressursene vil nå et maksimum omkring år 2000, da det vil være omkring åtte prosent eller syv milliarder kroner. Mellom 2001 og 2010 vil gapet minske med om lag en milliard kroner.

Også for kommunene viser tilsvarende beregninger et «gap» mellom behov og ressurser. I eldreomsorgen vil det i 2010 ha økt til tolv milliarder kroner eller 24 prosent av kostnadene. Totalt vil befolkningsutviklingen alene øke ressursbehovet i kommunene mellom 1994 og 2010 med om lag 15 milliarder kroner, hvorav ti milliarder til eldreomsorg, vel fire til grunnskolen, knapt én til den videregående skolen og om lag fire til annen virksomhet. Barneomsorgen vil ha behov for 4 milliarder mindre enn i 1994. «Gapet» skyldes både økte behov og en antatt nedgang i ressurstilgangen.

Hvordan skal kommuner og landsting få dekket dette «gapet»? I tillegg kommer dekning av kostnader til forbedringer i kvaliteten og eventuelle nye oppgaver. Den svenske diskusjonen om hvordan man skal få lukket «gapet», omfatter mange ulike virkemidler. Økte overføringer fra staten kan igjen bli aktuelle, men neppe i et omfang som løser problemet. Økt brukerbetaling diskuteres også i Sverige, men kan neppe bli noe avgjørende virkemiddel. Kommunene kan redusere sin virksomhet på områder som ikke lenger oppfattes som sentrale for kommunene (for eksempel ved å overlate dem til «markedet»), men selv om dette kan monne en del, dreier det seg her ikke om oppgaver som er de mest tyngende for kommunenes finanser. Viktigere er det antagelig at kommunene er blitt markert mer restriktive overfor å påta seg nye oppgaver, og det er en holdning som vil bidra til å holde utgiftsveksten nede. Kommunene kan minske kvaliteten i tjenestene, for eksempel ved mindre personaltetthet i institusjonene (her har Sverige lenge ligget betydelig høyere enn de andre nordiske landene). Det er en vei som man allerede har slått inn på. Endelig kan man finne fram til organisasjonsformer og metoder som fører til at kommunene kan løse oppgavene med mindre kostnader enn hittil, uten å redusere kvaliteten. Det er det sistnevnte som er hovedtemaet for dette notatet. Dette er en

diskusjon som svenske kommuner fører med det nevnte «gapet» hengende over hodet på seg.

9.2 Endringer i prinsippene for kommunenes virksomhet

Det er ikke bare det nevnte «gapet» som ligger bak debatten om «kommunal fornyelse» i Sverige. Også ideologiske problemstillinger har spilt en betydelig rolle (for dette avsnittet har jeg særlig hatt nytte av Stig Montin, *Kommunala förnyelseproblemet*, Bilaga I till slutbetänkande av Kommunala förnyelsekommittén, SOU 1996:169 og også selve Slutbetänkandet). I 1980-årene kom borgerlige politikere med innspill som åpenbart var inspirert av nye angrepsmåter i lokalpolitikken i angelsaksiske land, ikke minst Margaret Thatchers Storbritannia. Disse nye angrepsmåtene på det lokale plan hadde nær sammenheng med mer generelle oppfatninger om større vekt på «markedet», om «mindre politikk», færre inngrep og lavere skatter. Ideer av denne typen fikk økende oppslutning ut over i 1980-årene og omkring 1990 støttet et flertall av svenskene slike oppfatninger (ifølge meningsmålingene). Etter 1990 er offentlig sektor blitt klart mer populær igjen. Etter at de borgerlige partiene hadde vunnet valget i 1991, forsøkte de i større eller mindre grad å «oversette» disse ideene til svensk kommunalpolitikk. Den nye filosofien om styring og ledelse av offentlig virksomhet kalles gjerne New Public Management (NPM). Den tar sikte på (a) lavere offentlige utgifter og mindre statlig styring, (b) flytting av mange politiske avgjørelser til profesjonelle grupper, (c) disaggregering av offentlige organisasjoner, med mer intern konkurranse og lokalt økonomisk ansvar, (d) overgang fra regelstyring til målstyring, (e) at rollene som bestillere og utførere skilles, (f) betoning av borgernes individuelle rettigheter og muligheter til å foreta valg, (g) økt involvering av brukerinteresser i tjenesteproduksjonen. På de fleste av disse områdene har det blitt gjort forsøk i Sverige i 1990-årene. Etter at sosialdemokratene med forbundsfeller vant valget i 1994, ble en del av eksperimentene avvirket, men mye av den nye tankegangen har slått varig rot, slik at det nye flertallet fortsetter for eksempel konkurranseutsettingen. Men argumentene for dette er ikke lenger ideologiske. I stedet for argumenteres det med at begrensningen av ressurstilgangen i den kommunale sektoren gjør det nødvendig å finne fram til nye metoder som gjør det mulig å løse oppgavene med mindre kostnader enn det var mulig med den gamle, regelstyrte og hierarkiske modellen. I dag har den ideologiske striden i stor utstrekning veket plassen for en pragmatisk debatt om hva som er de mest hensiktsmessige metodene. Holdningen

til de ulike «reformideene» varierer. Mens borgerlige politikere gjerne er positive til «valgfrihet», har venstresiden mer sympati for «brukerinnflytelse».

Det forblir imidlertid et problem at så mange av de nye ideene er så pass svakt begrunnet i praksis, det er oftest mer tale om teorier og generelle holdninger. Dette vil naturligvis avhjelpest etter hvert som ideene prøves i praktisk virksomhet. Det er imidlertid en tendens til å se på organisasjonsformen som et mål i seg selv, ikke bare som et middel til å oppnå bedre resultater for kommunen. Utredninger viser at den konkrete virksomheten ofte fungerer på tross av, ikke på grunn av, endringene i organisasjon og styresystem. Et interessant fenomen er at man ofte forsøker å komme utenom den formelle organisasjonen ved ulike former for uformell organisering av samarbeid på tvers av etatsgrenser o.l.

Som nevnt omfatter de nye ideene mange ulike reformer. I den grad svenske kommuner har gjort bruk av disse ideene, har de gått fram på til dels meget ulik måte, slik at det i dag er langt større ulikheter mellom kommunene i Sverige enn før. De endringer som ble gjennomført i første halvdel av 1990-årene, har blant annet ført til at mål- og resultatstyring nå (1995) legges til grunn for 62 prosent av eldre- og handikappomsorgen, 68 prosent av grunnskolen og 75 prosent av barneomsorgen. Ekstern anbudskonkurranse ble brukt for 17 prosent av eldreomsorgen. Oppdelingen i «bestillere» og «utførere» ser ikke ut til å være så populær som for noen år siden. Den ble i 1995 brukt – på tjenestemanns nivå – for 15 prosent av eldreomsorgen. Kundevalgssystemet ble anvendt for ti prosent av grunnskolen. Man har altså et ganske stort utvalg av nye tilnæringsformer og mye av dette ser ut til å ha karakter av eksperimenter. Den videre bruken av dem vil åpenbart etter hvert bli bestemt av om de viser seg tjenlige, både med hensyn til kostnad og kvalitet.

Det har særlig vært de større kommunene som har tatt de nye metodene i bruk. Tyngden av eksperimentene finner sted i de 20 største kommunene. I mindre kommuner, gjerne i utkanten, har de tradisjonelle metodene overlevet i større grad. De nye metodene fører i stor grad med seg det problem at den kommunale virksomheten blir mer fragmentert og uoversiktlig. Velgerne mister oversikten. En opinionsundersøkelse fra 1996 viste at 69 prosent av borgerne mente at de nye metodene hadde gjort kommunenes tjenesteyting dårligere, bare syv prosent mente at det hadde blitt bedre. Misnøyen var størst i kommuner som hadde gjennomført «systemskifte» og innsparinger. Kvinner og ansatte i kommuner og landsting var i snitt mer misnøyd enn andre.

Tilliten til politikerne i kommunene har sunket markert. Dette gir kanskje et litt skjævt bilde av holdningene til «de nye metodene», siden de ble tatt i bruk i en periode med tilstramninger, men opinionsmålingene viser likevel et grunnleggende problem: det er ikke lett å overbevise borgerne om at dette er til deres beste. Rollen som lokalpolitiker har endret seg. De store velferdsreformenes tid synes å være over. Nå gjelder det å administrere, stramme inn og om mulig forbedre det eksisterende velferdssystemet. Dette innebærer langt flere «ubehagelige» oppgaver enn før, noe som øker politikernes lyst til å laste flere oppgaver over på andre, for eksempel tjenestemenn eller brukere. Men det øker ikke velgernes respekt for politikerne.

Noen vei tilbake til det gamle systemet er det få som tror på. De svenske kommunene må i de år som kommer prøve seg fram til metoder og organisasjonsformer som løser de kommunale oppgavene bedre, og som samtidig gir ansatte og velgerne en rimelig trygghet for framtiden. I dette arbeidet må de ansatte være fullt med, ellers er sannsynligheten for fiasko meget stor. De store fagforbundene – i LO Kommunalarbetarförbundet og i TCO Kommunaltjänstemansförbundet – var opprinnelig stort sett negative til de nye arbeidsformene, men i de senere årene har det endret seg. Nå forsøker de å bidra til fornyelsesprosessen, med sikte på minskede kostnader. De er imidlertid fremdeles negative til at fornyelsen skal føre til avskjedigelser.

9.3 Enkelte elementer i fornyelsesprosessen

Da de første eksperimentene i NPM kom i Sverige i begynnelsen av 1990-årene, var bakgrunnen som nevnt overveiende ideologisk. Nå, etter at forsøkene har vært i gang noen år, har man i god svensk tradisjon satt i gang et omfattende utredningsarbeid om nye former for kommunal virksomhet, både om erfaringene hittil med de nye metodene, og om hvordan framtiden skal forme seg. I dag er det nok mer de harde økonomiske realitetene som danner utgangspunktet.

Den viktigste av de nye utredningene er nok den såkalte *Kommunala förnyelsekommittén*, som ble tilsatt våren 1995 og som avgav sitt «slutbetänkande» i desember 1996. Det ble imidlertid ikke tilgjengelig før på vårparten 1997, mens en rekke separate bilag ble offentliggjort i slutten av 1996. Det største (bilag V) heter «Förändringsmodeller och förändringsprocesser i kommuner och landsting». Her – og i andre utredninger som har kommet – finnes et omfattende materiale både om erfaringene hittil og om problemstillinger for framtiden. Et utgangspunkt for

utredningen har vært at også Sverige har fått en ny kommunelov (med virkning fra 1992) og «generaliserte» statsbidrag (fra 1993).

I bilag V finnes blant annet resultatet av en undersøkelse som Statskontoret (et statlig organ), etter oppdrag av komiteen, har gjort om virkningene av reformene i kommuner og landsting. Undersøkelsen, som gjelder utvalgte deler av samtlige kommuners virksomhet i perioden 1988–1994, må virke nedslående på dem som har trodd at de betydelige organisasjonsendringene i denne perioden ville ført til økt produktivitet. Statskontoret konkluderer nemlig med at

«resultaten av vår studie pekar på att nya organisationsformer med inslag av decentralisering och konkurrensutsättning generellt sett inte leder till sänkta kostnader för att bedriva kommunal verksamhet. Vi har funnit sänkta kostnader med anledning av ny organisation bara inom barnomsorgen, däremot inte inom äldre- och handikappomsorgen, grundskolan och gymnasieskolan». Men Statskontoret sier også at «bristerna i det datamateriell vi använt är stora och metoderna kan ifrågasättas. Med hänvisning till dessa brister kan man avvisa våra resultat».

Hvis man tror på resultatet, kan man forklare det på flere måter: nye organisasjonsformer kan ha ført med seg høye transaksjonskostnader, de nye spillereglene kan ha vært lite gjennomtenkte, det har gått for kort tid til at kostnadsminskningen har fått slå igjennom, det har i første rekke vært de kommuner som har stått overfor økte kostnader, som har gjennomført organisasjonsendringer. Statskontoret er altså selv i tvil om hvor utsagnskraftig undersøkelsen er, men den peker vel i alle fall i retning av at endret organisasjon ikke automatisk fører til lavere kostnader.

Bilag V inneholder også et par studier over bruken av den såkalte «bestiller-utfører-modellen», altså at man gjennomfører et klart skille mellom dem som bestiller en bestemt tjeneste og de som utfører tjenesten. En studie gjelder hvordan modellen er anvendt av landstingene (som er ansvarlige for sykehusene). Om lag en tredel av dem har tatt modellen i bruk i 1990-årene. Praksis har vist seg mer komplisert enn teorien. Det har vist seg vanskelig for bestillerne å få et klart «mandat» fra borgerne hva angår deres behov for sykepleie. Den konkurransen mellom «tilbydere» av sykepleie, som modellen forutsetter, har ikke vært så lett å få til, særlig utenfor storbyene. Man kan altså ikke forutsette at det alltid er et «marked» for den typen tjenester som er aktuelle, på det stedet der tjenestene etterspørres (dette er et generelt problem). I praksis ble den klare oppdelingen mellom

«bestillere» og «utførere» utydelig. Det er ellers en tendens til at politikerne føler at modellen øker den makt som «utførerne» har. Før har disse politikerne vært ganske spesialiserte på sykepleie og det er mulig at de mister innflytelse når de ikke lenger kan «blande seg i» detaljer i hvordan «utførerne» gjennomfører jobben.

En annen studie over «bestiller-utfører-modellen» gjelder en sammenligning mellom to kommuner, en som anvender modellen og en som arbeider mer tradisjonelt, men begge kommuner tar sikte på målstyring, brukerinnflytelse og desentralisering. I «modellkommunen» betones rollefordelingen mellom politikere og tjenestemenn, i den «tradisjonelle» kommunen opptrer politikere i nær kontakt med den lokale virksomheten, og det er et nært samarbeid mellom politikere og tjenestemenn. Stikkordene er henholdsvis «klart skille» og «samarbeid». I modellkommunen opptrer politikerne med en enig front utad, for eksempel i forhold til brukergrupper. I forhold til dem skal ikke partipolitiske spørsmål reises. Bestillerrollen ser ut til å minske rommet for offentlig debatt, særlig når det gjelder nedskjæringstiltak. Valget av system kan altså ha betydning for hvordan demokratiet fungerer.

9.4 Erfaringer med konkurranseutsetting

På en del områder har konkurranseutsetting av kommunale oppgaver, og dermed bruk av private entreprenører, gammel hevd i Sverige. Det gjelder bygg og anlegg og vareleveranser. Nesten 90 prosent av den kommunale bygg- og anleggsvirksomheten settes bort til private firmaer. På driftssiden er det i første rekke tekniske tjenester som har vært konkurranseutsatt. En oversikt for 1990 viste at om lag 12,5 prosent av kommunenes virksomhet var konkurranseutsatt. For driften alene var andelen om lag seks prosent, men andelen varierte fra nærmere 23 prosent for tekniske tjenester til 2,5 prosent for utdanning. I 1990-årene har disse andelen økt, særlig etter den borgerlige valgseieren i 1991.

1. januar 1994 trådte loven om offentlig opphandling (LOU) i kraft. Med den ble EU-direktivet om offentlige innkjøp overført til svensk lovgivning. I Sverige går man lenger enn EU i å kreve obligatorisk konkurranseutsetting og innhenting av anbud. Den svenske loven gjør det for eksempel umulig for kommuner å rasjonalisere ved å samarbeide (uten anbud) med andre kommuner i form av kjøp og salg, for å oppnå størrelsesfordeler. Da Sverige ble medlem av EU 1. januar 1995, ble også det direktivet som gjelder virksomhetsoverdragelse, gjort gjeldende der. Det innebar økt beskyttelse for de ansatte. Lagen om anstillingsknydd og

Medbestämmandelagen gir ellers betydelig beskyttelse for de ansatte, blant annet rett til å bli hos den gamle arbeidsgiveren.

Praktisk talt all offentlig transport konkurranseutsettes. I dag har omkring halvparten av de ansatte private arbeidsgivere. De privatansatte har ofte høyere lønn enn de kommuneansatte, men på den annen side har de privatansatte ofte lenger arbeidstid og dårligere pensjon. Kostnadene har gått ned, til fordel for konsumentene.

For kommunalt renhold har konkurranseutsetting vært brukt i økende utstrekning. Det samme gjelder vaskerivirksomhet, der om lag 30 prosent nå drives med bruk av eksterne entreprenører.

Generelt regner svenske kommuner med at konkurranseutsetting av tjenester gir en gevinst på fem–ti prosent. Ved bruk av kontrollanbud kan man både få målt innsparingen bedre og få stimulert kommunenes egne ansatte til å gjøre en mer effektiv innsats. I tillegg til den direkte innsparingen kommer nemlig virkningene på annen kommunal virksomhet, der de ansatte opplever en «trussel» om konkurranseutsetting og derfor gjennomfører en effektivisering.

Et av de mest interessante forsøk med konkurranseutsetting i svenske kommuner – og hittil langt det største – er gjennomføringen av et omfattende program i *Stockholm*. Der vedtok kommunestyret i 1993 en plan for å konkurranseutsette byens ulike virksomheter, med sikte på å spare minst ti prosent og å utvikle tjenestenes kvalitet. Fra og med 1994 skulle 20 prosent av byens virksomheter bli konkurranseutsatt hvert år. En egen «konkurransegruppe» ble satt opp for å føre tilsyn med arbeidet. Konkurransen skulle baseres på anbud, den skulle skje på like vilkår, både bestillernes og utførernes kompetanse skulle utvikles, og det skulle skapes en troverdig frykt for at konkurranseutsetting kunne bli iverksatt og derved få gjennomført effektivisering også uten at virksomheten ble konkurranseutsatt. Etter valget i 1994 – da sosialdemokratene og deres forbundsfeller fikk flertall i bystyret – ble programmet stanset, men det er ikke blitt reversert. I stedet ble det satt i gang en evaluering av resultatene.

Evalueringen, som dekker utviklingen fram til slutten av 1994, viser både positive og negative sider (se Ernst Jonsson, *Utvärdering av Stockholms stads konkurransprogram, en sammanfattande presentation av resultat*). Med enkelte unntak greidde man å oppnå minst ti prosent innsparing. Som mest oppnådde man en besparing på tolv prosent. I tillegg har «trusselen» om framtidig konkurranseutsetting ført til merkbar effektivisering i mange virksomheter og dermed til innsparinger, anslagsvis på mellom fem–ti prosent, mest i de virksomheter som følte seg mest

«truet» av å bli utsatt for ekstern konkurranse. De fleste tjenestemenn som har uttalt seg, mener at kvaliteten er opprettholdt eller til og med blitt bedre. «Konkurransgruppen» har lagt stor vekt på tjenestenes kvalitet og har gjennomført en egen konkurranse (den såkalte Kvalitetsutmærkelsen) mellom de kommunale virksomhetene med det for øye. Transaksjonskostnadene i de konkurranseutsatte delene av eldreomsorgen var små, knapt to prosent av anbudssummen. Det omfatter blant annet kostnader til utdanning, konsulenter og utgifter til selve anbudsprosessen. Dessuten er lønn til overtallige regnet med her.

Stockholms konkurranseprogram viser at konkurranseutsetting er en læreprosess. På forhånd var det mye skepsis blant de berørte etatssjefer, samtidig som det også fantes entusiaster. Etter hvert er de ekstreme standpunktene blitt dempet ned og erstattet av pragmatisme. Resultatene har i stor grad vært avhengig av hvor grundig forberedelsene og gjennomføringen av anbud og kontraktutforming har vært. Mange kontrakter har vært for lite spesifikke med hensyn til kvalitetskravene, noe som har gjort det vanskelig å kontrollere om kravene er blitt oppfylt. For eksempel for gatedrift og -underhold, der besparingen var 18 prosent brutto, er det ikke lett å fastslå om kvaliteten er blitt dårligere, men det finnes en følelse av at så har skjedd. Den manglende kontrollmuligheten synes å ha sammenheng med at vedkommende kommunale myndighet valgte å forsere konkurranseutsettingen, noe som førte til at kontraktene ikke ble klare nok. Også transaksjonskostnadene ble forholdsvis store, og det minsket innsparingen, netto regnet.

Konkurranseutsetting av kommunale tjenester har vært gjennomført av mange svenske kommuner. En tidlig undersøkelse (Fölster et al 1993) viser at resultatene til da hadde vært blandede. Av 38 tilfeller med privat entreprenør, regnes 20 som suksesser og 18 som fiaskoer. Flere av fiaskoene skyldtes åpenbart at mange private entreprenører feilvurderte kostnadene og inngikk tapsbringende kontrakter. Utviklingen har ført i retning av færre og større private firmaer i dette markedet. Det har økt sannsynligheten for seriøse tilbud, men samtidig har konkurransen i markedet antagelig blitt svakere.

Malmö kommune har gjennomført konkurranseutsetting av store deler av eldreomsorgen. Opplegget var opprinnelig hovedsakelig ideologisk begrunnet, etter den borgerlige valgseieren i 1991. Det har imidlertid fortsatt etter 1994, da sosialdemokratene kom tilbake til makten. I dag er siktemålet innsparinger, samtidig som kvaliteten skal opprettholdes. Konkurransutsettingen omfatter hjemmetjenester, omsorgsboliger og aldersinstitusjoner (detaljer omtales i *Konkurransutsetting i nordiske kommuner*, KS 1996). Den private entreprenør (Curatus Senior

AB) hevder at de utfører disse oppgavene 20 prosent billigere enn det kommunen gjorde. Det skyldes først og fremst personalreduksjon. Det er flere på deltid enn før, men færre mellomledere. Firmaet satser mer på kompetanseoppbygging enn kommunen. Nittisyv prosent av de ansatte har tidligere vært ansatt i kommunen. Det hevdes at de ansatte, etter en utbredt skepsis i begynnelsen, nå stort sett er fornøyde, og at de viser større initiativ enn før. Brukerundersøkelser viser at brukerne stort sett er mer fornøyde med tjenestene nå enn den gang kommunen selv drev virksomheten. Kommunalarbetarförbundet har forblitt fagforbund også for dem som har fått privat arbeidsgiver. «Kommunal» mener at det private firmaet er en bedre arbeidsgiver enn det kommunen var. Kommunen har på sin side lært mye av konkurranseutsettingen som de kan dra nytte av i sin gjenværende virksomhet. Blant annet er kommunen blitt mer kvalitetsbevisst. Dette høres altså ut som en «solskinshistorie». Mer kritiske personer peker på at kontrakten med den private entreprenøren ble inngått *før* de store nedskjæringene i kommunen, altså på et grunnlag som gav en mer «romslig» kontrakt enn tilfellet ville ha vært i dag.

9.5 Ikke-kommersielle alternativer

Når en kommune setter bort produksjonen av en tjeneste til en ekstern leverandør, vil det oftest dreie seg om et privat firma som produserer med sikte på å oppnå en profitt. Det finnes imidlertid også ikke-kommersielle alternativer til kommunens produksjon av tjenester. Et idrettslag kan påta seg å drive et kommunalt sportsanlegg mot et kommunalt bidrag som er lavere enn det ville ha kostet kommunen å drive anlegget selv. Ideelle foreninger med kulturelle formål kan overta driften av kommunal fritidsvirksomhet, med kommunale bidrag under kommunens selvkost. Slike og lignende eksempler finnes det mange av i 1990-årenes Sverige, da kommunene forsøker å utnytte de innsparingsmuligheter som finnes, helst slik at det ikke går for mye ut over omfanget og kvaliteten på tilbudene.

Det finnes også en del virksomhet som drives av ideelle foreninger, som ikke er et kommunalt ansvar, men som har formål som ligger nær det som kommunen tar seg av. Et eksempel er de akuttmottak som Psoriasisföreningen i Stockholm driver. Innenfor rammen av boligforetak som HSB og Riksbyggen er det organisert «ringkjeder», der beboerne kan ringe for å få «vennetjenester» og så videre. Kommunenes mulighet for å gi bidrag til slik virksomhet er begrenset av at den i så fall, etter den svenske Konkurrenslagen, må konkurranseutsettes.

En ikke-kommersiell virksomhet som har fått et spesielt stort omfang, er de såkalte foreldrekooperativene som driver barnehager med offentlig støtte. Ekspansjonen av denne driftsformen har sammenheng med at statsstøtten ble omlagt i 1987. Fra da av ble det gitt støtte ikke bare til kommunene, men også til ikke-kommunale barnehager som oppfylte visse vilkår. De skulle drives som foreldrekooperativer eller ha tilknytning til en ideell organisasjon eller tilby en spesiell form for pedagogikk. I 1991 ble det også åpnet for en rekke andre former for privat barneomsorg, også aksjeselskaper. All slik alternativ virksomhet skal godkjennes av kommunen og være med i den kommunale planen for barneomsorgen.

Foreldrekooperativer utgjør vel halvparten av den private barneomsorgen. Om lag syv prosent av barnehagebarna går i dag i slike foreldrekooperativer. For å få støtte, må de være organisert på en spesiell måte. De er undergitt kommunalt tilsyn og kontroll. Sammenlignet med kommunale barnehager, har de en lavere kostnad per barn, men noen forskjell i kvalitet er ikke påvist. Personalet har i snitt litt bedre utdanning enn de som arbeider i kommunale barnehager. Gruppene av barn er vanligvis litt mindre. Stort sett er imidlertid likhetene med de kommunale barnehagene større enn forskjellene.

9.6 Fagbevegelsen lager alternativer

De fagforbund som organiserer kommunalt ansatte, var lenge meget negative til de nye tankene (NPM) som ble lansert av borgerlige politikere i 1980-årene og satt ut i livet i 1990-årene, spesielt etter den borgerlige valgseieren i 1991. Etter hvert som man fikk praktiske erfaringer med de nye ideene – med konkurranseutsetting, bestiller-utførermodellen, målstyring og så videre – innså fagbevegelsen at det ikke hjalp å protestere, det var nødvendig å presentere alternativer. Krisen i 1990-årene, med behov for omfattende kommunale innsparinger, gjorde det umulig bare å forsvare det gamle. Også sosialdemokratene – fagbevegelsens tradisjonelle forbundsfeller i politikken – endret standpunkt og ble villige til å vurdere de nye angrepsmåtene, på en pragmatisk måte.

«Facket» opplevde at forandringene skjedde over hodet på dem. De forsto etter hvert at de selv måtte ta initiativer i effektiviseringsarbeidet og få til endringer som både ledet til større effektivitet og som var til fordel for medlemmene. Et eksempel på denne nye holdningen i fagbevegelsen er den «Kom An!»-aksjon som Kommunalarbeitarförbundet har lansert. Det er i første rekke en aksjon for å gjøre medlemmene i stand til å ta initiativ til forbedringer som leder til høyere

effektivitet i kommunene. Ved studiesirkler og annen utdanning høynes de ansattes innsikt og kompetanse. Ved «nullegesanalyser» økes forståelsen av kommunens problemer. Det kan gi grunnlag for å foreslå endringer i kommunenes måte å arbeide på. Det vil gjøre arbeidsplassene tryggere og også gi et bedre grunnlag for kravene i lønnsforhandlingene. I praksis betyr «Kom An!» et krav om økt desentralisering i kommunene, med større makt til dem som arbeider på grunnplanet. For å få til større effektivitet innebærer «Kom An!»-prosjekter en omorganisering, med grupper som tar ansvar for gjennomføring av konkrete opplegg, men slik at de som deltar, fortsatt er ansatt i kommunen. Slike prosjekter finnes på de fleste områder av den kommunale virksomheten, i et stort antall kommuner og landsting. Eksempelvis finnes det slike prosjekter når det gjelder tekniske tjenester, eldreomsorg, kjøkken, rengjøring, sykepleie, dagbarnehjem, vaktmestertjenester, redningstjeneste, arbeidslederutdanning, hjemmehjelp. For enkelte kommuner heter det: «alle slags tjenester». Kommunalarbetarförbundet støtter slike gode eksempler på så mange områder som mulig, med sikte på at de deretter kan benyttes i andre kommuner. Ved at medlemmene ved kursvirksomhet og lignende blir mer kreative, styrker de også sin lønsmessige stilling, eventuelt ved at jobbene blir omdefinerte. Suksessen av dette arbeidet avhenger av at forholdet arbeidsgiver-fagforening fungerer bra, og at eventuelle problemer er løst før man setter i gang prosjektet.

Kommunalarbetarförbundet støtter også medlemmer som vil starte egne selskaper for å gi tilbud om å drive deler av vedkommende kommunes virksomhet. Blant annet gir forbundet lån på opptil 100 000 svenske kroner til slike medlemmer, på fordelaktige vilkår. «Kommunal» har for øvrig rett til å organisere alle som stiller med oppgaver som tradisjonelt har vært kommunale, selv om arbeidsgiverne er private. I dag har «Kommunal» 60 000 medlemmer med private arbeidsgivere.

I tilknytning til «Kom An!» er det etablert et eget handelsbolag, Komanco, for å «selge» bedre kommunemodeller. Komanco tar seg også av mer generelle deler av virksomheten, for eksempel utdanning av «kvalitetsledere».

9.7 Undergraver de nye ideene demokratiet?

I den svenske debatten omkring de nye ideene i kommunalpolitikken er det også uttrykt en bekymring for at de nye ideene (NPM) fører til en begrensning av det kommunale demokratiet, slik vi tradisjonelt har oppfattet det. Enkelte borgerlige kritikere av det gamle systemet har eksplisitt gitt uttrykk for at det er et mål å oppnå «mindre stat, mindre politikk». De mener at profesjonelle må få mer å si og at

politikernes oppgave bør begrenses til å fastlegge strategier og prioriteter. Undersøkelser av de erfaringer som hittil er gjort i Sverige av for eksempel konkurranseutsetting, viser at det offentlige innsynet blir mindre. Anbudssystemet krever en betydelig grad av sekretess. I samme retning peker det eksemplet som ble nevnt foran (med data fra to kommuner) om bruk av «bestiller-utfører-modellen». De utredninger som foreligger, viser ellers at det ikke er lett i praksis å trekke noe klart skille mellom «politikk» og «administrasjon». Det nye systemet fører ofte til at tjenestemenn fatter politiske beslutninger. Dette var for øvrig en utvikling som begynte for flere tiår siden, som en konsekvens av overgangen til meget store kommuner (atskillig større enn i Norge). Allerede i 1970-årene klaget man over «rådmannsveldet». De store kommunene har også bidradd til større avstand mellom velgerne og lokalpolitikere. Opprettelsen av kommunedels-«nämnder» har ikke i merkbar grad endret dette forholdet. Erfaringen av dem er for øvrig at deres suksess i stor grad avhenger av om de har en god leder, både på politiker- og tjenestemannsnivå. Troen på store enheter har for øvrig ikke minsket. Nylig ble det skapt et stort Skåne län (og dermed landsting), og nå er man i ferd med å slå sammen store deler av Vest-Sverige til ett län. EUs system med «regioner» har åpenbart vært en inspirasjonskilde.

Opinionsundersøkelser viser at politikerne nå er blitt langt mindre populære enn før, mens folk flest har langt større tillit til tjenestemennene. Dette har antagelig sammenheng både med alle «reformene» – som kan virke forvirrende for folk flest – og med de innstramningene i den kommunale virksomheten som finner sted i 1990-årene. Uansett forklaring innebærer de problemene som svenske kommuner står overfor i dag også en krise for lokaldemokratiet. Det gjør det nødvendig å finne fram til nye former for demokratisk medvirkning i lokalsamfunnet, som blant annet gir velgere/brukere større innsikt og ansvar. I og med at mange av de nye reformene fører til en sterkere oppdeling av den kommunale virksomheten og mer desentralisering, kunne man reise spørsmålet om økt brukerinnflytelse på det helt lokale plan ville være en naturlig vei å gå, og om det i så fall burde kombineres med en utstrakt delegering til de ansatte på grunnplanet. Noe svar på et slikt spørsmål foreligger imidlertid ikke.

Det man i dag kan si er at mye av det nye – men ikke alt – som har kommet til i 1990-årene, antagelig vil bestå i årene framover, forhåpentligvis i forbedret form. En tilbakegang til det gamle regelstyrte systemet er det knapt noen som tenker seg. Eksperimentperioden er ennå på langt nær avsluttet. I Slutbetänkandet fra den Kommunala förnyelsekommittén gis en beskrivelse av det som hittil har skjedd på

1990-tallet som en forsøks- og læreprosess, som nå må følges opp med et videre reformarbeid der man tar hensyn til de erfaringene som man har vunnet. I sine konklusjoner legger komiteen særlig vekt på at man nå må få en politikk som er mindre fragmentert og mer helhetlig. Man må ikke bare være opptatt av hva man kan spare, men også ta sikte på at de nye formene for organisasjon og styring betyr mer demokrati, og at kravene til innsyn og rettssikkerhet ivaretas bedre enn hva tilfellet ofte er nå. Det er heller ikke nok å si «mål», målene må bli klarere presisert slik at de kan bli styringsredskap i politikernes hender i deres forhold til tjenestemennene, og et bedre grunnlag for den evaluering i etterhånd som i dag i de fleste tilfeller er utilfredsstillende. Komiteen peker også på at ansvarsforholdene må bli klarere. Etter 1990-årenes «tumulter» er mye blitt uoversiktlig.

En av de klareste konklusjonene fra Kommunala förnyelsekommittén er at man må analysere virkningene på demokratiet av reformene. Alle planer om større endringer i kommunenes organisasjon må inneholde det komiteen kaller «demokratiske konsekvensanalyser». Det er også viktig å dyktiggjøre ikke bare tjenestemennene, men også politikerne, særlig «fritidspolitikerne», altså de ulønnede. Nå er tendensen meget klar: «fritidspolitikerne» får stadig mindre innflytelse. I det videre reformarbeidet må det legges stor vekt på å få økt betydningen av denne gruppen, i de nye former for kommunal organisasjon som nå vokser fram. Det kan også bidra til at man i større grad sikrer at politikken fremmer den helhet i kommunens utvikling som man bør etterstrebe, slik at man ikke drukner i detaljer som gjør at man «ikke ser skogen for bare trær». Det som skjer må evalueres, ikke bare med sikte på økonomien, men også på de politiske virkningene i vid mening. Og endelig kan ikke kommunene se bort fra de nasjonale virkningene av det de gjør. Samspeillet mellom stat og kommuner blir viktig også i framtiden, selv om formene endres.

10 Erfaringer fra Storbritannia og USA

De nye ideene om konkurranseutsetting og så videre (NPM) stammer i det vesentlige fra angelsaksiske land. Siden Adam Smiths dager har tilpasning til «markedet» vært en løsning som ofte har hatt sterk støtte i disse landene, spesielt sammenlignet med andre land i Vest-Europa. Det er derfor naturlig – i tillegg til beskrivelser av hva som har hendt på dette området i våre skandinaviske naboland – å se litt på det som har hendt i disse landene, særlig Storbritannia.

Parlamentsvalget i *Storbritannia* i 1979 markerer et viktig skille. Det gav det konservative partiet et flertall som det skulle beholde i en usedvanlig lang periode, men under Margaret Thatchers ledelse gjennomførte partiet også en politikk som avvek fra den som partiet hadde stått for tidligere i etterkrigstiden. Thatcher gikk inn for en ekstrem liberalistisk linje, som blant annet innebar en rasering av det meste av det som var bygget opp under og etter krigen i form av reguleringer og stateide selskaper. For lokalsamfunnene har det spilt en stor rolle at kollektivtrafikken (bortsett fra i London) er blitt solgt til private, og at energiforsyningen (elektrisitet og gass) og vannforsyningen og kloakksystemet også er blitt privatisert. For den gjenværende kommunesektoren har det viktigste virkemidlet i «markedstilpasningen» vært konkurranseutsetting av de fleste kommunale tjenester.

Kommunesektoren (local authorities) er relativt mindre i Storbritannia enn i Norge. De kommunalt ansatte representerer nå om lag ti prosent av den samlede sysselsettingen. Nesten halvparten av dem arbeider i utdanningssystemet. Kommunene har ikke rett til å utskrive inntektsskatt, bare eiendomsskatt og lokale avgifter. Ellers er de avhengige av statlige overføringer. Nøkkelvirkosomheten ligger under county councils, som nærmest svarer til våre fylkeskommuner. De har ansvaret for skoler og sosial service (derunder eldreomsorg og barneomsorg), veier og persontransport m.m. De egentlige kommuner (district councils, borough councils, joint authorities) har mer lokale oppgaver. En eiendommelighet ved det britiske systemet er regjeringens mulighet til å unndra fra folkevalgt kontroll områder, som hos oss ville vært naturlige deler av det offentlige systemet. Det dreier seg om de såkalte «quangos» (quasi-autonomous non-governmental organisations), som kan styre alt fra skoler til sykehus. De oppnevnes av regjeringen og styrenes sammensetning gjenspeiler i stor grad regjeringens farge. «Quangos» fantes før Thatcher, men omfanget av dem er blitt sterkt økt under det konservative styret. De forvalter nå om lag en tredel av det samlede offentlige forbruket, dobbelt så mye som da Thatcher overtok. For eksempel styrer «quangos» nå 15 prosent av grunnskolene. Eksistensen av «quangos» viser at det lokale representative demokratiet i Storbritannia står langt svakere enn i Norden.

Siden 1979 har den konservative regjeringen fått vedtatt en rekke lover som påbyr *tvungen* konkurranseutsetting av kommunale tjenester. The Local Planning and Land Act av 1980 tvang de lokale myndighetene til å legge en rekke områder ut til anbud: reparasjons- og vedlikeholdsarbeider på bygninger, nybyggings- og nyanleggsarbeider og arbeider i veiholdet. The Local Government Act 1988 utvidet området for tvungen konkurranseutsetting: søppelhenting, renhold (av bygninger,

gater og parker), matservering og -ombringelse, underhold av parker og annen mark, underhold av biler, drift av sports- og fritidsanlegg. The Local Government Act 1992 utvidet området for tvungen konkurranseutsetting ytterligere: renhold og vedlikehold på områder som tidligere var blitt unntatt, arkitekt- og ingeniørtjenester, juridiske, økonomiske, personlige og IT-relaterte tjenester.

Invitasjon til å gi anbud skal annonseres i en lokalavis og et relevant bransjetidsskrift. Annonsen skal inneholde en kort beskrivelse av arbeidsoppgaven, en detaljert kravspesifikasjon skal være tilgjengelig, en tidsfrist for å gi anbud og en uttalelse om at kommunen vil innby dem som gir anbud i samsvar med loven. «Anti-competitive behaviour» er forbudt, det vil si den «pakken» som utlyses må ikke være for stor, anbudstiden må ikke være for kort, og man må ikke kreve opplysninger fra anbudsgiverne som ikke er strengt nødvendige. Dessuten skal kommunen ikke «i for stor grad» ta hensyn til at den kan få problemer med personale som mister jobben, at anbudsgiverne ikke vil sysselsette lærlinger og handikappede, at ikke kommunaleid kapital kan få anvendelse i framtiden og at utgiftene til oppfølging og kontroll av anbudsvinnerne vil kunne bli meget store. Den statlige kontrollen med at reglene for anti-competitive behaviour følges opp er stadig blitt strammet til, og direkte inngrep fra departementet er ikke uvanlige.

Kommuneansatte kan gi anbud i konkurranse med private entreprenører, på basis av en skriftlig kostnadskalkyle, medregnet fem prosent rente på investert kapital. Slike internbud skal følge de samme regler som for private anbud. Hvis de vinner, skal virksomheten drives som en separat enhet, med egne regnskaper. DSO (Direct Service Organisation, kommunale utfører-enheter på områder med obligatorisk konkurranseutsetting) fra andre kommuner kan gi anbud, men det diskuteres om slik «cross-boundary tendering» er lovlig. Generelt har regjeringen vært lite positiv overfor internbud og har søkt å stimulere til at private gir og vinner anbud.

Erfaringene hittil av den obligatoriske konkurranseutsettingen i Storbritannia har – i hvert fall fra en nordisk synsvinkel – betydelige negative sider. Obligatoriet gjør at kommunene ikke lenger kan bestemme i hvilken form deres tjenester skal produseres. Det bestemmes nå av markedet eller av et eller annet regjeringsorgan. I tillegg kommer at regjeringen har tatt oppgaver fra kommunene og gitt til «quangos». Alt dette innebærer en meget sterk beskjæring av det kommunale selvstyret.

Til og med 1992 hadde kommunene inngått kontrakter for tjenester verd om lag to milliarder pund. Av det utgjorde søppelhenting 460 millioner pund, matforsyning 410, underhold av parker og annen mark 320 og renhold og vinduspusning

260. Det vil si at slike mer «tekniske» tjenester utgjør tre firedeler av kontraktsummen. Private entreprenører har vunnet om lag 25 prosent av kontraktene (i Skottland 15 prosent). Av kontraktsverdien har DSO (altså kommunenes egne ansatte) vunnet 85 prosent. I mange tilfeller har det private næringslivet ikke vært særlig interessert i å delta i anbudskonkurransene. Størst privat andel av kontraktene er det for rengjøring av bygninger (40 prosent), minst for matservering og -utbringelse (catering). Nesten alle konkurranser om skolemåltider er blitt vunnet av DSO, men i bare halvparten av disse deltok det private anbydere.

En regjeringsrapport hevder at konkurranseutsettingen i snitt har ført til innsparinger på om lag syv prosent, men det er en meget stor spredning. Mens innsparingen var over 20 prosent i snitt for rengjøring av bygninger, vel tolv prosent for søppelheving og vel ti prosent for underhold av parker og annen mark, var den meget liten eller innebar til og med en fordyring på andre områder. Kvaliteten av tjenestene er i betydelig grad blitt forbedret. Om lag 30 prosent av kontraktene er kvalitetssikret (ISO 9000). Kommunenes egen kvalitetskontroll har nytt godt av at de kommunale tjenestene nå i stor grad organiseres i DSO, som er undergitt strengere krav enn før til spesifikasjoner av krav til tjenestenes kvalitet. Nye målingsmetoder er innført som ledd i kontrollen av kontraktene.

Den obligatoriske konkurranseutsettingen har hittil ikke omfattet de «myke» sektorene, bortsett fra kultur- og fritidsvirksomheten. Et stort antall lokale myndigheter har imidlertid – på frivillig grunnlag – engasjert private entreprenører og ideelle organisasjoner i oppdrag innen sosial omsorg og utdanning. De regler som gjelder for obligatoriske anbud har stort sett også blitt lagt til grunn for frivillige oppdrag. Den konservative regjeringen mener at markedsorientering kan kombineres med sosial planlegging, slik at blant annet uheldig fragmentering av sosialtjenestene kan unngås. The National Health Service and Community Care Act 1990 stilte krav om at kommunene skulle innføre en «blandingsøkonomi» fra og med 1993. Dette innebærer at kommunene skal gjøre bruk av et skille mellom bestillere og utførere, og kjøpe sosiale tjenester fra private entreprenører og samarbeid med frivillige organisasjoner. Også på dette området anvender den konservative regjeringen en «skritt-for-skritt-metode», med sikte på at alle kommunale tjenester til slutt skal kunne konkurranseutsettes. Foran parlamentsvalget 1. mai 1997 har talsmenn for de konservative kommet med klare signaler om at sosiale tjenester vil bli konkurranseutsatt om de konservative vinner valget.

En negativ side ved det britiske systemet er at det i så sterk grad har gått ut over de ansatte og særlig lavlønnsgruppene. En statlig rapport fra 1986 sier: «Det

meste av innsparingene fra contracting-out skriver seg fra det forhold at kontraktørene tilbyr dårligere lønns- og arbeidsforhold. De eliminerer kostbare bonusordninger og overtidsarbeid, tilbyr lite eller ingenting ved sykefravær, og unngår mye av arbeidsgiverandelen av trygdeavgiften ved å øke deltidsarbeidet. Reduksjonene i de totale arbeidskostnadene går gjerne opp i 25 prosent, hvorav reduserte pensjonsutgifter utgjør mesteparten». Denne rapporten er fra en tidlig fase i den nye konservative politikken, da beskyttelsen av de ansatte var svak. EU hadde i et direktiv av 1977 innført regler for å beskytte ansatte ved overdragelse av foretak eller deler av virksomhet. Da Storbritannia skulle innføre disse reglene i britisk lovgivning (som de er forpliktet til) i 1981, fulgte de ikke opp direktivet i sin helhet. Dette førte til en klage fra den britiske fagbevegelsen til EU-domstolen, som i juni 1994 gav klagerne rett og tvang den britiske regjeringen til å endre loven, spesielt slik at den også skulle gjelde overdragelse av offentlig virksomhet. Deretter var det ikke mulig lenger med direkte «dumping» av lønns- og arbeidsforhold, slik det hadde vært i 1980-årene. EUs tjenstedirektiv av 1992 forbød også å utkontraktere offentlig virksomhet til private uten noen form for anbud, slik det hadde skjedd i Thatchers glansdager. Heretter må det som konkurranseutsettes legges ut til anbud i hele EØS-området.

Et annet problem i forbindelse med konkurranseutsettingen er at det er en tendens til at multinasjonale konserner øker sin andel av kontraktene, og at de i mange tilfeller forsøker å oppnå en så dominerende posisjon i vedkommende delmarked at konkurransen svekkes. Ved at konsernene er så store og kapitalsterke, kan de underby mindre konkurrenter og presse dem ut av markedet. Når antall konkurrenter blir lite, er det også lettere for dem å få til et samarbeid med sikte på å minske konkurransen, og på den måten øke fortjenesten. Det er også hevdet at det er lettere for konserner som gir bidrag til det konservative partiet, å få kontrakter. Alt dette peker i retning av et behov for klarere regler og kontroll og mer åpenhet i kontraktsprosessen.

Storbritannia står antagelig overfor et skifte i regjering, og det knytter seg derfor interesse til hva en regjering utgått av Arbeiderpartiet vil gjøre med det system som de konservative har innført for kommunene, med konkurranseutsetting m.m. De signaler som hittil har kommet fra Labour, tyder på at de vil beholde konkurranseutsetting som virkemiddel, men at de vil søke å råde bot på de klart negative sider som er konstatert. Blant annet vil de antagelig gå bort fra det omfang av obligatoriske ordninger som de konservative har anvendt, og overlate mer til kommunenes eget skjønn.

I USA finnes det ikke noe føderalt system for hvordan kommunene skal opptre. En del delstater har regler for offentlig kjøp av tjenester, andre ikke. I USA er det en utbredt og gammel tradisjon for at kommunene gjør bruk av eksterne entreprenører. I 1980-årene fikk mange kommuner en meget anstrengt økonomi, og utkontraktering av tjenester var et av de virkemidler som fikk vind i seilene. I de fleste tilfeller anvendes en regelbasert anbudsprosess. Der hvor det ikke skjer, inngås kontrakten med en non-profit organisasjon. De vanligste områdene for slike kontrakter er rengjøring, søppelhenting, borttransportering av biler, administrative tjenester, vedlikehold og kontroll av bygninger og vaktmestertjenester. En undersøkelse fra 1992 for de 24 største byene viste at 80 prosent av dem gjorde bruk av entrepriser i sykepleien, 70 prosent av dem gjorde dette i mentalpleien og 40 prosent av dem hadde entrepriser i velferdssystemet og utdanningsvesenet.

En undersøkelse fra 1993, med svar fra 29 delstater og 15 store counties, viste en vid bruk av entrepriser, mens vouchers (som øker valgfriheten) bare ble anvendt i barneomsorgen. Av de myndigheter som svarte, sa 60 prosent at tiltakene hadde ført til kostnadsminskninger på 20-30 prosent, mens over 50 prosent hevdet at kvaliteten var blitt bedre. På det sosiale området er konkurransen ofte liten, med få kvalifiserte private bedrifter. For å avhjelpe dette gir myndighetene flere steder økonomisk støtte for å få etablert non-profit organisasjoner. På den måten har staten Massachussetts greidd å få lagt ut all sosial virksomhet på eksterne produsenter.

I noen delstater finnes det lover som gjør det mulig å bruke vouchers i skolen. Forslag om dette har vært ute til folkeavstemning i noen stater, men er blitt forkastet (blant annet i California og Colorado). Som et alternativ, har mer enn ti delstater gjort det mulig for foreldre å velge skole for sine barn innen det vanlige, offentlige skolevesenet. Et annet alternativ, som har vært prøvd, er såkalte satelittskoler. Det innebærer at skolen plasseres på en større arbeidsplass, der foreldrenes arbeidsgiver står for skolebygningen, mens den offentlige skolen står for lærere, administrativt personale, læremidler o.l.

11 Hvilke konklusjoner kan trekkes av det materialet som foreligger om konkurranseutsetting?

Hensikten med framstillingen i de foregående avsnittene er dels å vise at mange industriland strever med de samme problemene, dels å se hvilke metoder de har gjort bruk av (med særlig vekt på konkurranseutsetting) og dels å få vurdert om deres erfaringer er av interesse for oss.

Hvorfor finner vi de samme eller i hvert fall lignende problemer i så mange land? Etter den andre verdenskrigen utviklet mange industriland et stadig høyere ambisjonsnivå for hva det offentlige skulle påta seg, altså det som man gjerne sammenfatter i begrepet «velferdsstaten». I og med at de fleste av de offentlige tjenestene er gratis, forutsetter systemet et høyt skattenivå. Med den kostnadsstigning som er bygget inn i ambisjonsnivået, forutsetter systemet i de fleste av disse landene i realiteten også en betydelig økonomisk vekst. Det har også vært en tendens til at ressursene til enhver tid er blitt benyttet fullt ut, det har altså vært få eller ingen reserver å falle tilbake på om noe uforutsett skulle hende. Det «uventede» som etter hvert inntraff, var blant annet en langsommere økonomisk vekst og en omfattende arbeidsløshet. Denne krever store offentlige uttelling, særlig i de land som har en generøs arbeidsløshetsstrygd. Arbeidsløsheten innebærer også en begrensning av den produksjon som «bærer» velferdssystemet. Den mer langsiktige «trussel» mot systemet er forventede store merutgifter til eldreomsorg og helsepleie på grunn av den «eldrebølge» som kommer med full tyngde i neste århundre, men som allerede nå merkes i form av langt flere enn før i de aller høyeste aldersgruppene.

I de land som har en generøs tilleggspensjon, knyttet til skattesystemet (slik som Norge og Sverige), får man en «dobbel» belastning av de offentlige finansene: samtidig som behovet for offentlige tjenester overfor de eldre øker sterkt på grunn av at antallet eldre vokser, får man en betydelig økning av gjennomsnittspensjonen til de eldre. Begge deler prioriteres sterkt av de fleste politikere og fører til en tilsvarende begrensning av bruken av offentlige ressurser til andre formål. Land som ikke har denne «dobbelbelastningen», for eksempel Storbritannia, som har privatisert store deler av pensjonsordningene, slipper billigere, men må «betale» med større sosiale forskjeller.

Sverige gikk lenger enn Norge i utbyggingen av det offentlige tjenestesystemet og har ennå, selv etter de nedskjæringer som har funnet sted i 1990-årene, på enkelte områder en større innsats per «klient» enn norske kommuner. Dette oppleves

allikevel av mange svensker som en «nedbygging av velferden», mens det i virkeligheten var en korreksjon av et for langt drevet ambisjonsnivå. Det viktige er imidlertid at flertallet i Sverige ønsker å beholde «velferdsstaten», med mest mulig like rettigheter for alle. Meget få ønsker seg en «britisk» utvikling. *Den felles oppfatning i de skandinaviske land* om at vi også i framtiden skal legge «velferdsstaten» til grunn, *gjør det meget relevant for oss i Norge å gjøre bruk av nabolandenes erfaringer* med nye metoder i kommunenes tjenesteyting. Mangelen på en felles referanseramme gjør det vanskeligere direkte å overføre britiske erfaringer til Norge. Britenes omfattende innskrenkning av det området som omfattes av det lokale folkestyret, er direkte i strid med grunnleggende oppfatninger i de nordiske land. Det samme gjelder deres uvilje til å gi de kommunalt ansatte, som blir dradd inn i omstillingene, en rimelig behandling, i strid med blant annet EUs regler.

Det lokale folkestyret kan imidlertid også få problemer med de reformer som gjennomføres i en nordisk sammenheng. Som nevnt i avsnittet om de svenske erfaringene og problemstillingene, har mange av de reformer som er blitt iverksatt i 1990-årene, ført til at folk flest – og av og til også kommunepolitikere – mister oversikten over hva som skjer i kommunen. Flere avgjørelser overlates til tjenestemenn. Det siste er ikke bare en følge av de nye reformene, men også av de sammenslåinger av kommuner som har funnet sted tidligere. Store kommuner innebærer ofte «tjenestemannsstyre». Bruken av anbud må omgis av et visst omfang av sekretess, for å beskytte partsinteressene under inngåelse av kontrakter. Men sekretessen må ikke gå så langt at man umuliggjør en åpen politisk debatt om disse delene av kommunens virksomhet. De nye ideene om hvordan kommunenes virksomhet kan forbedres, har vært utprøvd så pass kort tid (hos oss nesten ikke) at man vel ikke har oversikt over hvilke konsekvenser de kan få for det lokale demokratiet. Vi må åpenbart i tiden framover passe på at debatten om effektiviseringen av kommunene også går inn på hvordan det lokale folkestyret må endres og utvikles, som en konsekvens av endringene i kommunenes organisjons- og styresystem. Å vende tilbake til det gamle hierarkiske og regelstyrte systemet i kommunene er ikke realistisk, simpelthen fordi det ikke stimulerer til den nødvendige effektivitet i produksjonen av tjenester.

Det er vel ingen stor uenighet om at de nye ideene om målstyring og klarere presisering av mål og midler er verdt å følge opp, men i så fall på en praktisk måte, uten for mange ideologiske sideblikk. *Uenigheten har i første rekke dreidd seg om bruk av eksterne kontraktører*, men i de nordiske land som har prøvd dette lengst, Danmark og Sverige, har fagbevegelsen og sosialdemokratene – som lenge var

negative – nå gitt opp den prinsipielle motstanden og er villige til å prøve også dette virkemidlet på en pragmatisk måte. I Norge er Norsk Kommuneforbund fremdeles prinsipielt imot, mens Arbeiderpartiet (se Regjeringens Langtidsprogram 1998–2001) er i ferd med å bli positiv på en forsiktig og pragmatisk måte.

Hvorfor kan det være fornuftig – på en del områder – å konkurranseutsette kommunale tjenester? (Jeg snakker ikke her om «privatisering», som etter vanlig internasjonal språkbruk betyr salg av vedkommende virksomhet til private). Kommunene har tradisjonelt kjøpt mange tjenester fra den private sektor, særlig innen bygg og anlegg, men også på felter som har vært for spesielle til at kommunene – spesielt de mindre – har funnet det økonomisk forsvarlig å skaffe seg egen kompetanse. En forutsetning for å kunne sette deler av den kommunale virksomheten ut på kontrakt, må være at det finnes tilgjengelig privat kompetanse, og at det i dette (lokale) markedet er tilstrekkelig konkurranse. Denne forutsetningen er nødvendig, men den er ikke alltid lett å tilfredsstille ute i distriktene. På områder av kommunens virksomhet der det mangler en relevant privat kompetanse er konkurranseutsetting ikke meningsfull, om man ikke nøyer seg med en intern ordning, der man følger den samme prosedyre i forhold til vedkommende ansatte i kommunen som ved verving av eksterne kontraktører. Det er i realiteten det som i en viss grad har hendt i Storbritannia, der konkurranseutsetting på en rekke områder er obligatorisk, men der det private næringsliv på mange felter og i mange distrikter ikke er i stand til eller interessert i å konkurrere om kommunale tilbud. I stedet splittes kommunen opp i DSOs, som gir tilbud og vinner dem i stor utstrekning. Når man ikke har en obligatorisk konkurranseutsetting – og det er neppe et lokkende alternativ hos oss – står kommunene fritt i å vurdere om muligheten for konkurranse på et område er slik at det er interessant å prøve en konkurranseutsetting. Om man ikke er ideologisk bundet til å måtte konkurranseutsette, må jo forutsetningen for å prøve dette virkemidlet være at kommunen, etter nøye vurdering, finner at det gir *de største mulighetene for å spare penger, på basis av et bestemt volum og kvalitet for tjenesten*. Det er altså helt nødvendig å vurdere konkurranseutsetting i forhold til *alternative* måter å utføre tjenesten på.

Det materialet som er referert foran, viser betydningen av en meget nøye planlegging *før* man beslutter at en tjeneste skal konkurranseutsettes. Man må vite nøyaktig hvilke ledd tjenesten består av, med hvilke hjelpemidler den gjennomføres i dag, hvilke kvalitetskrav som skal møtes og hvordan de kan måles. *De ansatte må være med helt fra begynnelsen av og være i stand til å påvirke hele prosessen*. Kommunens ansatte bør alltid utarbeide et eget bud. Hvis eget budet ikke vinner

konkurransen – på vilkår som er de samme som for eksterne tilbydere – vil det kunne fungere som et kontrollbud i forhold til eksterne anbud.

En regel som understrekes i det danske og svenske materialet, er at kommunen alltid må være forberedt på å tre inn igjen. Derfor må realkapitalen som trengs i tjenesten, ikke selges, men bare leies ut. Det er i de fleste tilfeller uklokt å konkurranseutsette helt ut, altså 100 prosent. Kommunen bør beholde så mye av tjenesten i egen regi at den bevarer den nødvendige «know-how» og derfor kan tre inn igjen uten særlige vansker. Når det gjelder kontrollen med at en ekstern kontraktør overholder avtalen (som må være klar nok til å kunne kontrolleres), går den danske anbefalingen i retning av at kontraktøren selv bør kontrollere, men i nært samarbeid med kommunen. Kontrollen av kvaliteten bør suppleres med brukerundersøkelser.

Uten medvirkning fra de ansatte er risikoen stor for at en konkurranseutsetting ikke vil lykkes. Som et ledd i dette er det viktig at kontrakter med eksterne kontraktører inneholder bestemmelser som ivaretar de ansattes interesser når det gjelder lønns- og arbeidsforhold. *Det vil være i kommunens interesse at fagbevegelsen engasjerer seg aktivt i arbeidet for å effektivisere kommunen, jamfør den svenske «Kom An!»-aksjonen.*

Når det gjelder *formen for anbudsinnbydelsen* er man i betydelig grad bundet av EØS-reglene, i hvert fall hvis de beløp det dreier seg om kommer over de terskelverdier som EØS-avtalen opererer med. Disse reglene krever at slike større entrepriser skal utlyses i hele EØS-området, og at en åpen anbudskonkurranse normalt skal anvendes. For mer begrensede kontrakter kan anbud innhentes fra en avgrenset krets eller være et resultat av forhandlinger. For at kommunens interesse skal ivaretas, er det viktig at det er tale om en reell konkurranse.

Hvilke *områder* egner seg best for konkurranseutsetting? Det materialet som foreligger fra de skandinaviske land, viser at det er mer teknisk pregede tjenester som i første rekke er blitt konkurranseutsatt. Den tjeneste som oftest nevnes er *renngjøring* av bygninger. Andre tjenester som ofte konkurranseutsettes er *vaskerivirksomhet, søppelhenting, vedlikehold av veier, gater og grøntområder, transport av personer (busstrafikk), kantiner og leveranse av mat, IT-tjenester*. Felles for alle disse tjenestene er at de uten store vansker lar seg skille ut fra den øvrige kommunale virksomheten. De kommunale kjerneområdene fragmenteres ikke av å konkurranseutsette den nevnte typen mer tekniske tjenester. Vanligvis finnes det nok private bedrifter som kan tenkes å ville være med i en konkurranse om kontraktutføring av denne typen tjenester. Kommunene kan altså dra fordel av en privat

kompetanse, som utfører slike tjenester som en hovedsysselsetting (for kommunen vil de være av mer sekundær betydning).

At det finnes private bedrifter som er villige til å påta seg kontrakter, er selvsagt ikke nok. Bedriften må være finansielt i stand til å gjennomføre kontrakten. Kontrakten må også som nevnt inneholde bestemmelser som sikrer de ansatte rimelige arbeidsvilkår. Såkalt «svart» virksomhet må unngås. Brukernes interesser må ivaretas både i forhold til private kontraktører og kommunens egenvirksomhet (det siste er ikke alltid det enkleste).

Rengjøring er et område der det lett blir misforhold, både i form av uakseptable forhold for de ansatte og dårlig utført arbeid (ofte fordi kontrakten med kommunen ikke er klart nok utformet). De refererte erfaringene fra Danmark viser at rengjøring er det området der misnøyen med private kontraktører er størst, og der altså behovet for meget klare og spesifiserte kontrakter er særlig påkrevet. På dette området trengs det åpenbart også *spesielle kontrollorganer*. I Danmark har det lenge vært et eget rådgivningsorgan, Rengjøringsteknisk Institut, og nå har vi også i Norge fått et slikt organ, Ren Utvikling. Det drives av Servicebedriftenes Landsforening i samarbeid med Norsk Arbeidsmandsforbund. Det merkelige er imidlertid at kommunene ikke i større utstrekning bruker dette organet, som et vern mot useriøse firmaer. En forklaring er antagelig at ansvaret for rengjøring ofte er desentralisert til den enkelte institusjon, for eksempel den enkelte skole. Hvis rengjøring konkurranseutsettes, bør det være et kontraktfestet krav at Ren Utvikling anvendes.

I Danmark har man gått et skritt videre og, som nevnt, opprettet et Kvalitetsinstitutt for Servicesektoren, som gir råd om kvalitetsutvikling, offentlig-privat samspill og konkurranseutsetting på andre områder enn rengjøring. En av konklusjonene fra den refererte store undersøkelsen av konkurranseutsettingen av kommunale tjenester i Danmark (som er vesentlig mer grundig enn den SNF-utredning som KS i Norge har latt utføre) er at *staten bør fastsette nærmere retningslinjer for hvordan kommunenes konkurranseutsetting bør legges opp*, for å tilfredsstillе alle de krav som bør stilles.

Hva med konkurranseutsetting av *kommunale kjerneområder* som utdanning, omsorg og helsepleie? Vi har eksempler fra andre land på at slike virksomheter konkurranseutsettes, men det er åpenbart ikke alltid så lett å finne en akseptabel privat kompetanse på slike områder. Som nevnt gir Massachussetts støtte til non-profit organisasjoner for at de skal drive statens sosiale virksomhet. I Storbritannia drives nå de fleste sykehus av «quangos», altså ikke av vanlige private bedrifter,

men det er åpenbart den konservative regjeringens hensikt, om de vinner valget, å overlate sosialomsorgen mest mulig til private kontraktører. I Stockholm og Malmø er deler av eldreomsorgen satt ut på kontrakt.

I alle de eksemplene som er nevnt, ble konkurranseutsettingen opprinnelig foretatt ut fra ideologiske resonnementer (det gjelder også det eneste eksemplet fra Danmark, fra Græsted-Gilleleje kommune, på konkurranseutsetting på et «bløtt» område). Det betyr ikke at dette er et felt som bør unntas fra konkurranseutsetting i alle tilfeller, men det innebærer at det krever mer spesiell grunngeving enn hva tilfellet vanligvis vil være for mer tekniske tjenester. Det er flere grunner til det. For det første hører sosiale tjenester, helsepleie og utdanning til kommunens sentrale oppgaver, ikke bare i den forstand at de legger beslag på en stor del av kommunens budsjett, men også fordi de bringer kommunen i direkte kontakt med dem som bor i kommunen, i livsfaser som er av største betydning for dem. Tjenestenes kvalitet – i vid forstand – er vel så viktig som kostnaden (det ideelle ville selvsagt være å forene høy kvalitet med rimelig kostnad). For det andre er dette områder hvor kompetansen i første rekke finnes i kommunen, ikke i det private næringsliv. Det betyr ikke at privat kompetanse ikke kan opparbeides også på dette området, men det er ikke så selvsagt at den finnes som på de «tekniske» feltene. Dette fører for eksempel til at når norske kommuner – på ideologisk grunnlag – konkurranseutsetter «bløte» tjenester, er det ikke minst internasjonale konserner, som ISS, som kommer inn i bildet.

I den utstrekning «bløte» områder konkurranseutsettes, er det viktig at man får et fullt og nøytralt bilde av hva som skjer, fra innhenting av anbud, utformingen av kontrakten, kontrollen med overholdelsen av kontrakten, de ansattes reaksjoner, brukernes oppfatninger, fagforeningenes meninger osv. Helst bør det foreligge et eget bud fra de ansatte i kommunen, som i så fall kan fungere som et kontrollbud. Man kan ikke se bort fra at kommunesektoren har noe å lære av slike former for konkurranseutsetting, altså noe som kan komme til nytte i kommunenes egen virksomhet på slike områder. Siden flere Høyre-Fremskrittsparti-styrte kommuner nå er i ferd med å konkurranseutsette slike områder, kunne det være interessant om KS om noen år laget en uavhengig og *grundig* rapport om resultatene.

Et av problemene med konkurranseutsetting med for eksempel deler av eldreomsorgen, er risikoen for at kommunens politikk på dette området blir for fragmentert. Det er viktig at de privat drevne delene også går inn i kommuneplanen, og at kommunens politiske lederskap på området ikke svekkes. Hvis kontrakten med den private kontraktøren er for langvarig og samtidig «stivt» utformet,

redueres kommunens mulighet til på kort sikt å foreta endringer på det området som er kontraktbundet.

Et alternativ til konkurranseutsetting til ekstern entreprenør er som nevnt en «simulering» i form av en intern «konkurranseutsetting». I så fall bruker man samme framgangsmåte som ved bruk av anbud utenfra, men henvender seg bare til kommunens egne ansatte. Det er mulig at det i så fall er hensiktsmessig å organisere dem som deltar, i egne enheter (jamfør de britiske DSOs eller de lokale enheter som det svenske Kommunalarbetarförbundet tar initiativ til i sine «Kom An!»-prosjekter). For å kunne drive en mest mulig enhetlig politikk på det området det gjelder, er det imidlertid viktig at slike resultatenheter forblir deler av den vanlige kommunale forvaltning (og ikke skilles ut som egne A/S eller lignende).

Bruk av konkurranseutsetting er ikke noe tryllemiddel. Det er bare ett av mange virkemidler som kommunen må overveie når den skal effektivisere sin virksomhet. Andre metoder må også vurderes, som nevnt i avsnitt 6. I en norsk sammenheng er slike andre virkemidler antagelig viktigere enn bruk av eksterne entreprenører, men det utelukker jo ikke bruk av konkurranseutsetting på områder der kommunen – etter nøye overveielse – kommer til at det vil være den beste metoden for å oppnå større effektivitet.

Litteratur

Baldersheim, Harald (1992), *Stat og kommune i ei forsøksstid*. LOS

Berg, Morten (1995), *Effektivitet og konkurranse i kommunesektoren*. SNF-prosjekt 2215:1995

Eriksson, Kjell-Åke og Thomas Hallgren (1995), *När andra vill vara med*. Svenska Kommunförbundet

Hallgren, Thomas, Ingegärd Hilborn og Lena Sandström (1994), *Kommunala driftentreprenader inom äldreomsorg, skola, fritid och kultur*. Svenska Kommunförbundet

Hansen, Tore (1995), *Kommunesektoren i velferdsstaten, perspektiver og utfordringer*. Universitetet i Oslo

- Hynne, Håkon (1992), *Kostnadsmodeller for ulike organisasjonsmodeller av kommunal virksomhet*. KS-forskning
- Jonsson, Ernst (1996), *Utvärdering av Stockholms stads konkurrensprogram*. Institutet för kommunal ekonomi
- Kjerstad, Egil og Frode Kristiansen (1996), *Erfaringer med konkurranseutsetting av kommunal tjenesteproduksjon*. SNF-rapport 87/96
- Kommunala förnyelsekommittén (1996), *Slutbetänkande*, og separate bilag I–V. SOU 1996:169
- Kommunenes Sentralforbund (1996), *Konkurranseutsetting i nordiske kommuner*.
- Norsk Kommuneforbund (1996), *Ja til omstilling, for offentlig sektor – mot privatisering*.
- Offerdal, Audun (1996), Forholdet mellom nivåa i forvaltninga – det kommunale sjølvstyret i perspektiv. Innlegg på konferansen «Kan løven temmes?», Moss oktober 1996
- PLS Consult (1997), *Erfaringer med udlicitering i kommuner og amter*. Hovedrapport og Dokumentationsrapport
- PSPRU (1996), *Private Corruption of Public Services.*)
- SOU 1996:163, *Behov och resurser i vården – en analys*. Delbetänkande av HSU 2000
- St.meld. 4 1996–97, *Langtidsprogrammet 1998–2001*
- St. meld. 27 1996–97, *Om statens forhold til frivillige organisasjoner*
- Svenska Kommunförbundet (1993), *Upphandling av mjuka tjänster*
- Svenska Kommunförbundet (1994), *Goda exempel på konkurrensutsättning*.

Publikasjoner fra Det 21. århundrets velferdssamfunn

Publikasjonen kan bestilles fra Fafo, Postboks 2947 Tøyen 0608 Oslo.
Telefon 22 08 86 00, Faks 22 08 87 00. E-post publikasjon@fafo.no

Ove Langeland (red.), Torkel Bjørnskau, Hilde Lorentzen og
Axel West Pedersen

Mellom frihet og fellesskap. Det 21. århundrets velferdssamfunn

Fafo-rapport 270. Fafo/Tiden. Kr. 348,-

- 1 Jon Erik Dølvik: Farvel solidaritet?. Internasjonale utfordringer for den norske arbeidslivsmodellen. Fafo-rapport 271. 60 sider. Kr 91,-
- 2 Victor D. Norman: Globalisering Betingelser for lønnsom næringsdrift og sysselsetting i Norge. Fafo-rapport 272. 26 sider. Kr 74,-
- 3 Steinar Holden: Frie kapitalkrefter. Noen konsekvenser for nasjonal økonomisk-politisk styring. Fafo-rapport 273. 30 sider. Kr 79,-
- 4 Alexander Wright Cappelen: Globalisering Utfordringer for norsk skatte- og fordelingspolitikk. Fafo-rapport 274. 30 sider. Kr 77,-
- 5 Morten Bøås: Norsk miljø- og ressurspolitikk mot tusenårsskiftet. Fafo-rapport 275. 48 sider. Kr 86,-
- 6 Keith Smith: Økonomisk vekst og «lavteknologi». Aktuelle spørsmålsstillinger for Norge. Fafo-rapport 276. 28 sider. Kr 75,-
- 7 Knut Arild Larsen: Utdanningsbasert kompetanse i dagens og morgendagens arbeidsmarked. Fafo-rapport 277. 40 sider. Kr 83,-
- 8 Lars-Henrik Johansen: Bak de store ord. Sammenlikninger av etter- og videreutdanning mellom bransjer og internasjonalt. Fafo-rapport 278. 132 sider. Kr 135,-
- 9 Per Kleppe: Solidaritetsalternativet - fortid og framtid. Fafo-rapport 279. 40 sider. Kr 82,-
- 10 Per Kleppe: Arbeidslinjen og de svake gruppene på arbeidsmarkedet. Fafo-rapport 280. 74 sider. Kr 107,-
- 11 Trond Petersen: Kjønnsspørsmålet. Hvor står vi i arbeidslivet. Fafo-rapport 281. 47 sider. Kr 83,-
- 12 Gunn Birkelund: Deltidsarbeid. Fafo-rapport 282. 36 sider. Kr 79,-
- 13 Jean Louis Laville: Arbeidets framtid. Den franske debatten. Fafo-rapport 283. 70 sider. Kr 91,-
- 14 Gerhard Bosch: Differensiering og fleksibilisering av arbeidstiden. På leting etter et nytt arbeidstidsparadigme. Fafo-rapport 284. 48 sider. Kr 83,-
- 15 Ove Langeland og Reid J. Stene: Holdninger til arbeid, lønn og fagbevegelse. Resultater fra en spørreundersøkelse. Fafo-rapport 285. 48 sider. Kr 83,-
- 16 Eli Feiring: Er noen fordelingsprinsipper mer rettferdige enn andre?. Fafo-rapport 286. 36 sider. Kr 77,-
- 17 Eli Feiring: Beskrive for å vurdere?. Om evaluering av fordelingsordningers verdigrunnlag. Fafo-rapport 287. 32 sider. Kr 75,-
- 18 Lars Fjell Hansson: Man skal ikke plage andre.... Om grenser for offentlig maktutøvelse for å redusere skader og død. Fafo-rapport 288. 70 sider. Kr 100,-

- 19 Kristin Hoff: Rettferdig skattlegging. En analyse av det normative grunnlaget for rettferdig fordeling av skattebyrden. Fafo-rapport 289. 112 sider. Kr 126,-
- 20 Kristin Hoff: Rettferdighet og effektivitet i det norske skattesystemet. Fafo-rapport 290. 44 sider. Kr 85,-
- 21 Hilde Lorentzen og Reid J. Stene: Holdninger og deltakelse i nærmiljø og organisasjonsliv. Resultater fra en spørreundersøkelse. Fafo-rapport 291. 47 sider. Kr 83,-
- 22 Espen Dahl: Solidaritet og velferd. Grunnlaget for oppslutning om velferdsstaten. Fafo-rapport 292. 62 sider. Kr 96,-
- 23 Espen Dahl: Hvor går helsevesenet?. Om likhet og effektivitet i norsk helsetjeneste. Fafo-rapport 293. 44 sider. Kr 82,-
- 24 Espen Dahl og Gunn Birkelund: Sysselsetting, klasse og helse 1980–1995. En analyse av fem norske levekårsundersøkelser. Fafo-rapport 294. 44 sider. Kr 79,-
- 25 Kåre Hagen: Den nordiske velferdsstaten. Museumsgjenstand eller bærekraftig samfunnsmodell?. Fafo-rapport 295. 47 sider. Kr 83,-
- 26 Kåre Hagen: Utviklingen i de skandinaviske velferdsstater. Fra krise til konsolidering?. Fafo-rapport 296. 47 sider. Kr 83,-
- 27 Per Kleppe: Bedre tjenesteyting i kommunene?. Fafo-rapport 297. 72 sider. Kr 100,-
- 28 Heidi Gautun: Endringer i familieomsorgen til eldre?. Fafo-rapport 298. 82 sider. Kr 103,-
- 29 Neil Gilbert: Selvhjelpsstaten. Et nytt paradigme for sosial trygghet. Fafo-rapport 299. 36 sider. Kr 75,-
- 30 Torkel Bjørnskau og Reid J. Stene: Holdninger til helse- og omsorgstjenester. Resultater fra en spørreundersøkelse. Fafo-rapport 300. 41 sider. Kr 79,-
- 31 Gunn Birkelund: Marginalisering i en velferdsstat. Fafo-rapport 301. 30 sider. Kr 75,-
- 32 Aksel Hatland: Nordisk alderspensjon under ombygging. Fafo-rapport 302. 32 sider. Kr 74,-
- 33 Tone Fløtten: Fattigdom i Norge. Problem eller bagatell?. Fafo-rapport 303. 114 sider. Kr 125,-
- 34 Anne Britt Djuve: Etniske minoriteter og de nordiske velferdsstatene. Fafo-rapport 304. 46 sider. Kr 86,-
- 35 Jardar E. Flaa og Axel W Pedersen: Holdninger til ulikhet, pensjon og trygd. Resultater fra en spørreundersøkelse. Fafo-rapport 305. 60 sider. Kr 91,-
- 36 Jon Erik Dølvik og Torgeir Stokke: Den norske forhandlingsmodellen. Et tilbakeblikk. Fafo-rapport 306. 46 sider. Kr 88,-
- 37 Keith Smith: Economic growth and "low-tech" industries. Issues for Norway. Fafo-rapport 307. 37 sider. Kr 77,- (Norsk utg. nr. 6)
- 38 Gunn Birkelund: Part-time work in a welfare state. Fafo-rapport 308. 30 sider. Kr 73,- (Norsk utg. nr. 12)
- 39 Jean Louis Laville: The future of work. The debate in France. Fafo-rapport 309. 80 sider. Kr 103,- (Norsk utg. nr. 13)
- 40 Jean Louis Laville: Le futur du travail. Le debat Francais. Fafo-rapport 310. 80 sider. Kr 103,- (Norsk utg. nr. 13)
- 41 Gerhard Bosch: Differenzierung und Flexibilisierung der Arbeitszeit. Die schwierige Suche nach einem neuen Arbeitszeitparadigma. Fafo-rapport 311. 67 sider. Kr 95,- (Norsk utg. nr. 14)
- 42 Neil Gilbert: The Enabling State. An Emerging Paradigm for Social Protection. Fafo-rapport 312. 35 sider. Kr 76,- (Norsk utg. nr. 29)
- 43 Bernard Enjolras: Labour-market regulation and economic performance. A review. Fafo-rapport 313. 44 sider. Kr 82,-
- 44 Bernard Enjolras: Welfare state and disincentives effects. Theoretical perspectives. Fafo-rapport 314. 51 sider. Kr 86,-

Per Kleppe

Bedre tjenesteyting i kommunene?

er en av publikasjonene fra rapportserien i prosjektet Det 21. århundrets velferdssamfunn. Det er en omfattende serie med stor faglig spennvidde og flere bidrag fra forskere i inn- og utland. Sentrale temaer som dekkes i rapportserien er:

arbeidslivet med vekt på globalisering, næringsutvikling og sysselsetting; kompetanse, etter- og videreutdanning; forhandlinger og trepartssamarbeid

hverdagslivet med vekt på familie, nærmiljø og frivillige organisasjoner; normer, holdninger og verdier

velferdstjenester med vekt på helse, omsorg og sosial trygghet; velferdsstat, privatisering og levekår

velferdsytelser med vekt på pensjoner, inntektssikring og fordeling; økonomisk ulikhet og fattigdom



Fafo

Forskningstiftelsen Fafo
Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
<http://www.fafo.no>

Det 21. århundrets velferdssamfunn 27
Fafo-rapport 297
ISBN 82-7422-271-7