

Kristin Alsos, Øyvind M. Berge og
Johan Røed Steen

Norske kommunepolitikeres holdninger til konkurranseutsetting

Kristin Alsos, Øyvind M. Berge og
Johan Røed Steen

Norske kommunepolitikeres holdninger til konkurranseutsetting

© Fafo 2013

ISBN 978-82-324-0024-9 (papirutgave)

ISBN 978-82-324-0025-6 (nettutgave)

ISSN 0801-6143

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Innhold	3
Forord	5
1 Innledning	7
1.1 Begrepet konkurranseutsetting	8
2 Data og metode	11
2.1 Spørreundersøkelse til kommunepolitikere	11
2.2 Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase	16
2.3 Kunngjøringer på Doffin	17
3 Omfang og utvikling	21
3.1 Tjenesteproduksjon i egen regi	21
3.2 Kjøp fra private	23
3.3 Konkurranseutsetting	26
3.4 Omfang basert på Doffin	29
3.5 Omfang basert på holdningsundersøkelsen	34
3.6 Ytterligere konkurranseutsetting	35
3.7 Oppsummering	38
4 Holdninger til konkurranseutsetting	41
4.1 Hvor godt egner ulike tjenester seg?	43
4.2 Konsekvenser av konkurranseutsetting.....	51
4.3 Kriterier ved valg av leverandør.....	55
4.4 Oppsummering.....	57
5 Styring og kontroll	59
5.1 Innsyn i og kontroll med tjenester.....	59
5.2 Innflytelse på tjenestekvaliteten	62
5.3 Oppsummering.....	64
6 Avslutning og konklusjoner	65
Stadig flere konkurranseutsetter	65

Politisk kontroversielt	65
Arbeidsvilkår versus økonomi	66
Manglende kontroll og styring	67
Hvem leverer fremtidens kommunale tjenester?	67
Referanser	69
Spørreskjema.....	71

Forord

Denne rapporten omhandler norske kommunepolitikeres holdninger til konkurranseutsetting av kommunale tjenester. I tillegg ser vi også på omfanget av konkurranseutsetting for enkelte tjenester i norske kommuner. Rapporten er finansiert av Fagforbundet. Datamaterialet som ligger til grunn for rapporten ble samlet inn i løpet av våren 2013, og det består i hovedsak av en spørreundersøkelse til et utvalg av norske kommunepolitikere.

Vi vil takke Ingrid Buset og Jan-Tore Strandås i Fagforbundet for innspill og kommentarer. På Fafo går takken først og fremst til Sissel C. Trygstad som har lest og kommentert rapporten. I tillegg vil vi takke Fafos informasjonsavdeling for ferdigstillelse og publisering.

Oslo, august 2013
Kristin Alsos, prosjektleder

1 Innledning

I hvilken grad skal det offentlige selv produsere sine tjenester, og i hvilken grad skal de bruke private aktører? Spørsmålet er politisk kontroversielt og har markert et klart skille mellom høyre- og venstresiden i norsk politikk.

Når en kommune velger å la private levere deler av kommunens tjenester, er motivet gjerne todelt. For det første ligger det til grunn en antakelse om at konkurranse i seg selv er sunt og medfører både mer effektiv drift og bedre kvalitet i den kommunale delen av tjenestene. For det andre er bruk av private tilbydere gjerne begrunnet i en antakelse om at disse kan levere tjenestene billigere og bedre enn det det offentlige kan (Berge et al. 2011). I 2012 oppga åtte av ti norske kommuner at de bruker konkurranseutsetting på ett eller flere tjenesteområder (Blåka et al. 2012).

Debatten om konkurranseutsetting omfatter mange temaer, som finansiering, effektivitet, kvalitet og valgfrihet, lønns- og arbeidsvilkår og likhet. Samtidig preges diskusjonen av avsløringer knyttet til uverdige forhold for ansatte hos leverandørene (Djuve & Fløtten 2012). Kommunale tjenester omfatter imidlertid et bredt spekter av ulike områder, og hvor kontroversielt konkurranseutsetting er, er delvis knyttet til type tjenester og til leverandør. Tradisjonelt har kjøp av private tjenester til for eksempel veivedlikehold vært lite kontroversielt, mens konkurranseutsetting av myke tjenester som eldreomsorg har skapt større debatt. Tall fra 2010 viser at i underkant av 32 milliarder kroner, eller 10,5 prosent av de totale driftsutgiftene til kommunene, gikk til kjøp av tjenester fra private. Av disse ble 17,5 milliarder kroner brukt til kjøp fra private (ideelle og frivillige), mens resterende 13,2 milliarder kroner var kjøp fra andre offentlige virksomheter eller egne foretak og interkommunale selskaper (IKS) (KPMG 2012).

Beslutninger om konkurranseutsetting foretas av kommunestyret. Politikernes holdninger vil derfor ha stor betydning for om tjenester konkurranseutsettes. Formålet med denne rapporten er å undersøke kommunepolitikernes holdninger til å sette ut tjenester til private. Holdningene vil kunne variere alt etter hvilket tjenesteområde det er tale om, og vi ser derfor på om politikerne mener at det er enkelte områder som egner seg bedre enn andre. Politikerne har det overordnede ansvaret for å føre kontroll med de tjenestene som leveres, og også det overordnede arbeidsgiveransvaret for kommunalt ansatte. Vi undersøker derfor i tillegg hvilke oppfatninger politikerne har av konsekvensene av konkurranseutsetting – både når det gjelder kontroll, kvalitet og ansattes lønns- og arbeidsvilkår. I kapittel 2 gir vi en beskrivelse av metode og data som

rapporten bygger på. I kapittel 3 tar vi for oss omfanget av kjøp av tjenester fra private i norske kommuner. Vi bygger her på data fra Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase, survey blant kommunepolitikere samt gjennomgang av oppføringer i Doffin.¹ I kapittel 4 ser vi på hvilke holdninger norske kommunepolitikere har til konkurranseutsetting, hvilke områder de mener egner seg, og hvilke faktorer de mener er viktige dersom tjenester skal konkurranseutsettes. Deretter vil vi i kapittel 5 se på hvilken kontroll politikerne mener de har med de tjenestene som kommunen står ansvarlig for, enten de produseres av kommunen selv eller av andre. Avslutningsvis i kapittel 6 sammenfatter vi funnene i rapporten. Aller først vil vi se nærmere på begrepet konkurranseutsetting.

1.1 Begrepet konkurranseutsetting

Markedseksponering av offentlige tjenester kan betraktes som en prosess (Trygstad et al. 2006; SOU 1997: 38; NOU 2000: 19). Det første trinnet i en slik modell (figur 1.1) er innføring av bestiller-utførermodellen, der én enhet formulerer mål, og en annen er ansvarlig for utførelsen. Målet er økt spesialisering og effektivitet. I trinn to konkurranseutsettes den interne utførerenheten. Trinn tre innebærer utskillelse av tjenesten til eget aksjeselskap, med helt eller delvis offentlig eierskap. I det siste trinnet (4) selges aksjeselskapet helt eller delvis til private aktører. I Trygstad et al. (2006) betegnes trinn én og to som intern fristilling, mens tre og fire er ekstern fristilling. Innføring av markedsprinsipper vil imidlertid ikke nødvendigvis føre til selskapetablering og utvalg.

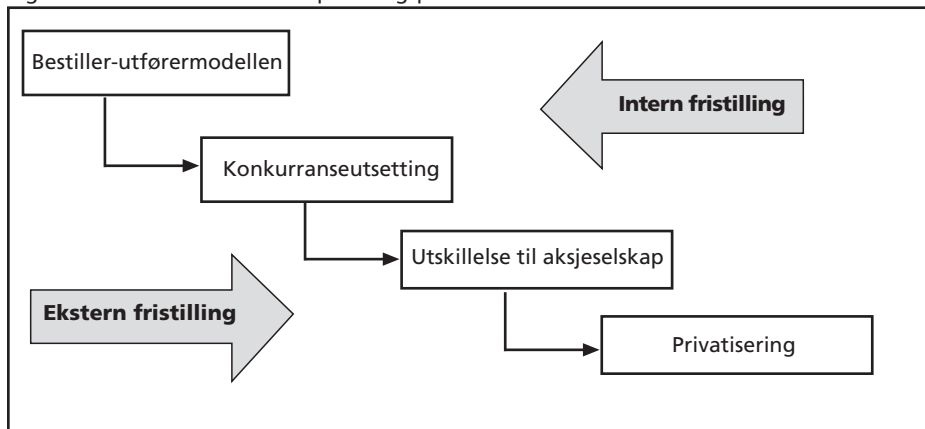
I denne rapporten har vi konsentrert oss om trinn to i modellen – det vil si konkurranseutsetting. Begrepet konkurranseutsetting kan ha ulikt innhold. Her bruker vi betegnelsen på en situasjon hvor en tjeneste som kommunen skal levere, utlyses i konkurranse, slik at andre, private eller offentlige virksomheter, kan konkurrere om driften av tjenesten.² Det er med annet ord ikke noe vilkår at kommunen har driftet denne tjenesten tidligere – dersom kommunen velger å sette ut på anbud driften av et nytt sykehjem, så vil det omfattes av definisjonen av konkurranseutsetting. I tillegg til disse situasjonene ser vi på kjøp av tjenester fra private som skjer på andre måter enn ved konkurranseutsetting. Eksempler kan være barnehageplasser og sykehjemsplasser, der den private driveren får betalt per plass som kommunen benytter. Dette vil for

¹ Database for offentlige innkjøp, hvor offentlige innkjøpere skal registrere alle utlysninger av en verdi på kr 500 000 eller mer.

² I surveyen brukes følgende definisjon: «Med konkurranseutsetting mener vi kjøp av tjenester etter en anbudskonkurranse der private og evt. kommunale driftsenheter gis muligheten til å komme med tilbud til driften av tjenesten».

eksempel omfatte innsats- eller stykkprisfinansiering og kan være knyttet til et ønske om å gi brukerne større valgmuligheter (brukervalg), men formålet kan også være å utvide kommunens kapasitet innenfor tjenesteområdet. Skillet mellom disse to formene for konkurranseeksponering vil ikke alltid være like klart for brukerne. En sykehjemsplass drevet av private kan enten være konkurranseutsatt eller stykkprisfinansiert, men for å avgjøre det, må man ha kunnskap om de bakenforliggende forhold. Felles for disse formene for konkurranseeksponering er at kommunen fortsatt vil være ansvarlig for at brukeren får det loven tilsier, være ansvarlig for informasjon til brukere og være klageinstans.

Figur 1.1 Trinn i en markedseksponeringsprosess.



Kilde: Hippe & Berge et al. (2013)

2 Data og metode

Denne rapporten bygger på flere datakilder og ulike metodiske tilnæringer. I hovedsak baserer vi oss på en egen webbasert spørreundersøkelse besvart av norske kommunepolitikere, fra våren 2013. Hovedformålet har vært å kartlegge kommunepolitikernes holdninger til konkurranseutsetting. For å analysere omfang og utvikling av konkurranseutsetting i norske kommuner, benytter vi data fra Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase (gjort tilgjengelig av NSD). I tillegg har vi gjennomgått utlysninger publisert på Doffin fra 1. januar til 31. desember 2012. Denne gjennomgangen har vært begrenset til kunngjøringer med kontraktsummer over 500 000 kroner, og innenfor tjenesteområdene institusjonsbasert og hjemmebasert pleie og omsorg, drift og vedlikehold av bygninger og anlegg. I dette kapittelet vil vi redegjøre nærmere for de metodene og dataene rapporten bygger på.

2.1 Spørreundersøkelse til kommunepolitikere

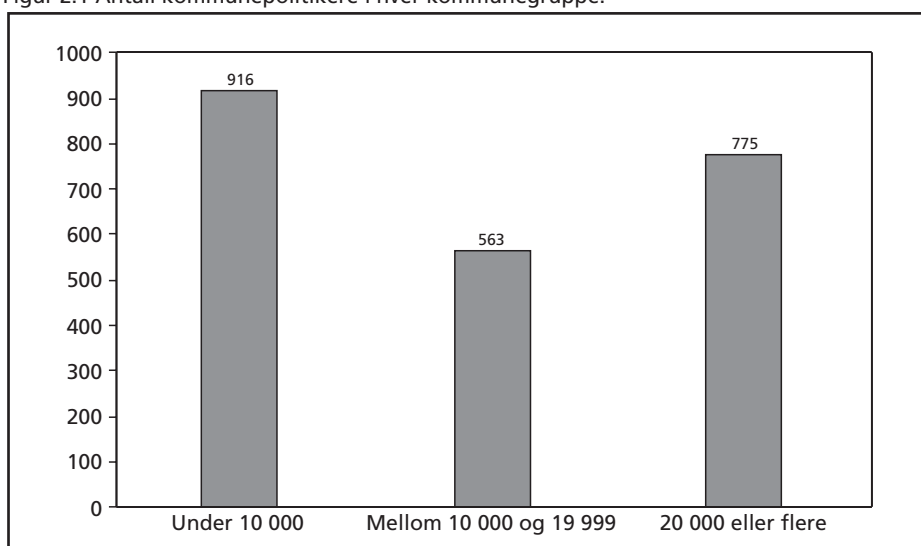
I april 2013 ble det sendt ut en webbasert spørreundersøkelse til et utvalg kommunepolitikere. Utvalget ble trukket i fem strata etter kommunestørrelse. Formålet med dette var todelt. For det første ønsket vi å inkludere kommunepolitikere fra både «små», «mellomstore» og «store» kommuner i utvalget. For det andre var enheten i undersøkelsen «norske kommunepolitikere» og ikke «norske kommuner». Siden undersøkelsen tar sikte på å være representativ for «norske kommunepolitikere», måtte deres sannsynlighet for å bli trukket ut til undersøkelsen være uavhengig av kommunestørrelse. Norske kommuner er av svært ulik størrelse, med mange småkommuner. Den norske mediankommunen har under 5000 innbyggere, samtidig som 13 kommuner har over 50 000 innbyggere. Dersom norske kommuner skulle hatt lik trekk sannsynlighet, ville dette trolig gitt oss få kommunepolitikere fra de store kommunene. Vi trakk ut en tredjedel av kommunene med under 5000 innbyggere, en tredjedel av kommunene med mellom 5000 og 9999 innbyggere, to tredjedeler av kommunene med mellom 10 000 og 19 999 innbyggere, og to tredjedeler av kommunene med mellom 20 000 og 50 000 innbyggere. Hvor stor andel av kommunene som ble trukket ut i hvert av strataene, er basert på antakelser om hvor mange kommunepolitikere det vil være i de ulike kommunegruppene.

Ved hjelp av kommunenes internettsider samlet vi inn e-postadressene til alle politikerne i de utvalgte kommunene. De som ikke hadde adressene tilgjengelige på nett, ble kontaktet på e-post/telefon og bedt om å sende over lister. I de 13 største kommunene samlet vi inn e-postadressene til alle kommunepolitikere, og trakk deretter ut to tredjedeler av disse for deltakelse.

Deltakelse, svarprosent og representativitet

Undersøkelsen ble altså sendt til et tilfeldig utvalg av 4902 (bruttoutvalg) av Norges 10 785 kommunepolitikere. Selv om norske kommuner har ulik trekk sannsynlighet (33 prosent blant de små, 66 prosent blant de mellomstore, og 66 prosent blant de store), hadde norske kommunepolitikere en tilnærmet lik sannsynlighet for å bli inkludert. I utvalget var det 215 e-postadresser med feil, og disse politikerne mottok derfor ikke undersøkelsen. Dette gir et nettoutvalg på 4687 respondenter. Av de 2347 som har besvart undersøkelsen, er det 50 personer som har gitt melding om at de ikke er kommunepolitikere. Det er altså 2297 kommunepolitikere som har deltatt i undersøkelsen. Med et korrigert nettoutvalg på 4637, gir dette en svarprosent på 50 prosent. Vi vurderer deltakelsen å være tilfredsstillende høy. Selv om noen av respondentene faller fra underveis og dermed bare deltar på deler av undersøkelsen, er det rundt 1900 respondenter som har svart på alle spørsmål. Med et så høyt antall respondenter, er det i underkant av en femtedel av hele populasjonen som har deltatt på hele undersøkelsen. Antallet respondenter gir i tillegg mulighet for å bryte ned utvalget i mindre grupper (for eksempel i ulike kommunekategorier) i analysene. I denne rapporten vil vi skille

Figur 2.1 Antall kommunepolitikere i hver kommunegruppe.

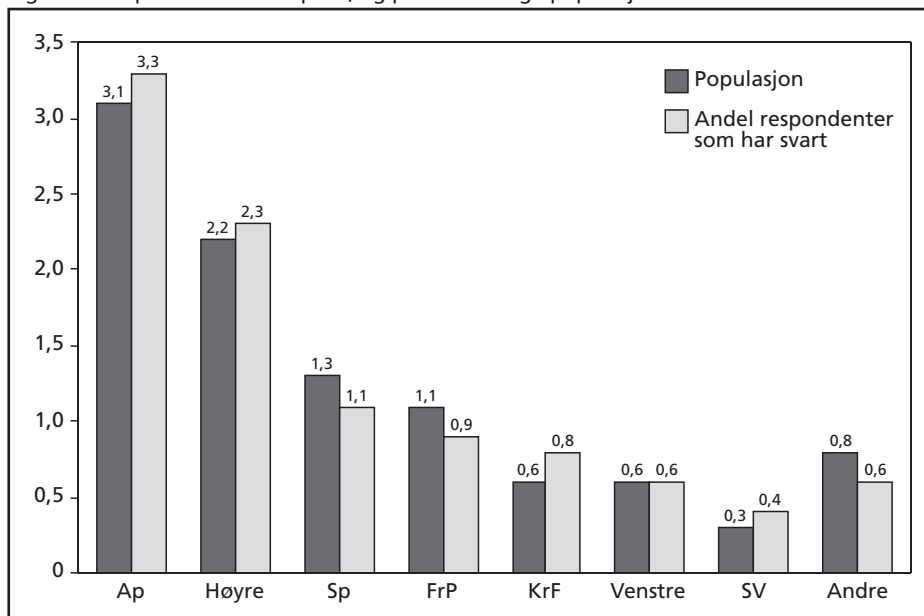


Kilde: Holdningsundersøkelsen 2013, n= 2254

mellom store, mellomstore og små kommuner (se ovenfor). På forhånd var målet at vi skulle sitte igjen med 600–800 respondenter i hver kommunegruppe. Som det fremgår i figur 2.1, er det noe færre respondenter i de mellomstore kommunene, mens det er noe flere i de små kommunene.

Til tross for at de ulike kommunegruppene har et ulikt antall politikere representert i undersøkelsen, mener vi at utvalget er representativt for norske kommunepolitikere. Ser man på partitilhørighet, er det riktignok signifikant (statistisk holdbart avvik) flere fra Ap og KrF som har deltatt, og signifikant færre fra FrP, Sp og «andre». Forskjellene kan skyldes at enkelte partier har blitt over- eller underrepresentert i utvalget, siden det er trukket i to omganger. Blant fire av kommunestrataene ble alle politikerne inkludert i utvalget når først kommunen var trukket ut, og den politiske sammensetningen i disse kommunene kan ha ført til at enkelte partier har andeler som avviker noe fra populasjonen. I figur 2.2 fremgår partifordelingen i utvalget og i populasjonen. Det er ingen av partiene som i utvalget avviker mer enn 2 prosentpoeng fra sin representasjon i populasjonen, og vi anser det for å være representativt.

Figur 2.2 Respondenter etter parti, og partifordeling i populasjonen.



Kilde: SSB, Kommunestyre- og fylkestingsvalget og Holdningsundersøkelsen 2013. n= 10 785 og 2 272

Spørreundersøkelsen ble sendt til kommunepolitikernes egne e-postadresser. I tillegg ble den sendt til en rekke kommunale postmottak, som videresendte den til alle politikerne i kommunen. Siden hver e-post inneholder en link til et unikt spørreskjema, fikk politikerne som klikket på den videresendte invitasjonen opp en melding om at

de allerede hadde svart på undersøkelsen dersom en annen politiker hadde besvart. Denne feilen har trolig oppstått i kommuner der en av politikerne har oppført kommunens postmottaksadresse som egen e-postadresse. Siden alle politikerne i de små og mellomstore kommunene ble trukket ut til å delta og dermed fikk sin unike invitasjon, har problemet vært begrenset. I et par av de store kommunene der vi trakk et utvalg politikere, var det likevel flere som tok kontakt og lurte på hvorfor de ikke fikk anledning til å svare. Disse har da blitt gjort oppmerksom på feilen. Innkomne spørreskjema fra én postmottaksadresse blant de 13 største kommunene er slettet fra utvalget og er ikke inkludert i analysene, ettersom politikerens som har besvart, ikke skulle vært en del av utvalget.

Konkurransetsetting – et politisk kontroversielt område

At konkurransetsetting er et område med klare politiske fronter og kontroversielt i mange kommuner, kom klart til uttrykk i forbindelse med gjennomføringen av undersøkelsen. Ved utsendelsen av spørreundersøkelsen var det fem kommunepolitikere som sendte oss e-post der de forklarte at de oppfattet spørsmålene som tendensiøse, og at de ikke ønsket å delta. Noen pekte også på at prosjektet var finansiert av Fagforbundet som de mener har klare oppfatninger om konkurransetsetting, og som etter politikernes oppfatning her hadde betalt for å få de konklusjonene de ønsket. De aktuelle politikerne ble kontaktet per e-post, der vi redegjorde for at en del av holdnings-spørsmålene er utformet med utgangspunkt i argumenter politikere bruker for og imot konkurransetsetting. I den forstand vil noen av spørsmålene være «ladet», men dette vil gå i «begge retninger» (se for øvrig spørreskjemaet i vedlegg 1). Vi ba dem også angi nærmere hvilken del av undersøkelsen de oppfattet som tendensiøs, men ingen valgte å gjøre dette. Noen av politikerne mente dessuten at vi bevisst ikke skilte mellom kjøp av tjenester fra private og konkurransetsetting for å overdrive omfanget av konkurransetsetting, men siden dette skillet gjøres eksplisitt i undersøkelsen, fikk de aktuelle politikerne tilbakemelding om det. Vi kan ikke utelukke at det er flere som har valgt ikke å delta fordi de oppfattet undersøkelsen som tendensiøs. Siden deltakelsen fra alle politiske partier er god, antar vi likevel at et slikt frafall ikke er systematisk og omfattende.

At enkelte oppfattet undersøkelsen som tendensiøs, fremkom også av svarene på det siste spørsmålet. Her fikk politikerne mulighet til å komme med kommentarer til undersøkelsen og spørsmålene som ble stilt. Totalt var det 17 kommunepolitikere som benyttet dette feltet til å gi uttrykk for at de mente enkelte av spørsmålene var tendensiøse og/eller unyanserte. Seks av dem gav uttrykk for at de mente at undersøkelsen var «negativ» til konkurransetsetting og preget av at oppdragsgiver er Fagforbundet. Følgende kommentarer kan være illustrerende:

«De som har laget spørsmålene har sikkert partiboka i orden :)»

«Meget skeptisk til slike undersøkelser, spesielt sett i lys av hvem som er oppdragsgiver, da resultatet kan tolkes slik oppdragsgiver selv ønsker.»

«Mener spørreundersøkelsen har formuleringer som viser liten sympati for konkurranseutsetting og i sin slutning vil gi et positivt svar til støtte for større interesse og forsvar for offentlig drift.»

I tillegg til de seks kommunepolitikerne som mente undersøkelsen var «negativt ladet», var det ytterligere åtte som mente spørsmålene var tendensiøse uten å angi noe nærmere i hvilken «retning». Det var også tre som mente at undersøkelsen var for positiv til konkurranseutsetting:

«Noen av spørsmålene var for førende og åpnet for dårlig for gode alternativer. Nesten følelsen av at offentlig er dårlig, privat er bra. Noe det ikke er noe sannhet i.»

«Greit nok, men virker konstruert med tanke på at svaret skal ledes mot konkurranseutsetting som fordelaktig. - Min umiddelbare og subjektive reaksjon.»

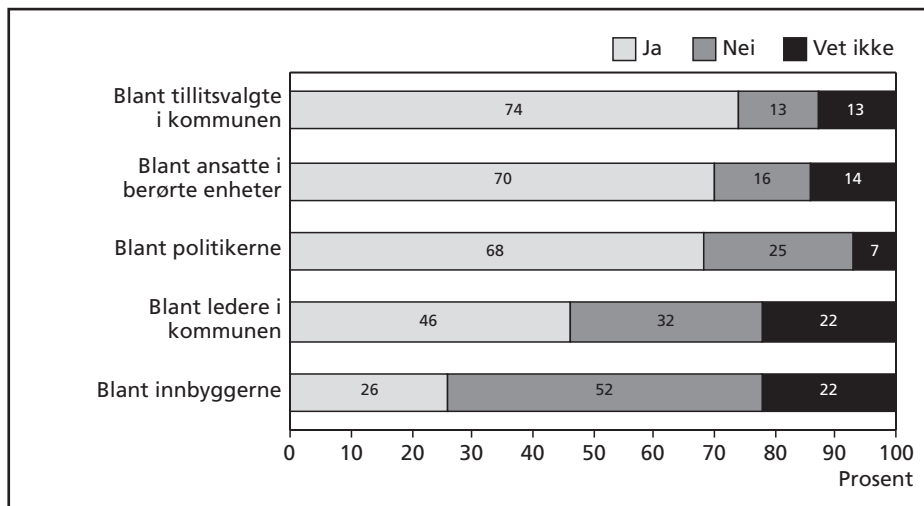
«Det er tydelig at dette skal skaffe alibi for å innføre konkurranseutsetting. Glem det. Det er en illusjon at vi får bedre tjenester med dette.....»

Selv om henvendelsene og kommentarene ikke utgjør så mange, tatt i betraktning at undersøkelsen henholdsvis er mottatt av 4687 politikere og besvart av 2297 av dem, mener vi de er illustrerende for hvor kontroversielt temaet er i mange kommuner. Dette understrekes også av de mange kommentarene der respondenten har uttrykt sterk støtte for eller imot konkurranseutsetting.

At konkurranseutsetting er et kontroversielt område, er også belyst gjennom et spørsmål i surveyen. Av figur 2.3 fremgår det at sju av ti kommunepolitikere oppfatter temaet som kontroversielt blant politikerne i egen kommune. Det er også rundt sju av ti0 blant ansatte i berørte enheter og blant de tillitsvalgte i kommunen som oppfatter det som kontroversielt.

Rundt halvparten av politikerne oppfatter dessuten at konkurranseutsetting er kontroversielt blant lederne i kommunen, mens «bare» en fjerdedel oppfatter det som kontroversielt blant innbyggerne i kommunen. Her er det forskjeller mellom de politiske partiene. Mens 42 prosent av SV-politikerne og 33 prosent av Ap-politikerne oppfatter at konkurranseutsetting er omstridt hos innbyggerne i egen kommune, er det henholdsvis 16 prosent av Høyre-politikerne og 18 prosent av FrP-politikerne som svarer det samme. Dette kan enten være et utslag av hvilke holdninger politikerne ønsker at velgerne skal ha, eller at ulike politikere snakker med ulike deler av innbyggerne.

Figur 2.3 Oppfatter du at konkurranseutsetting er et kontroversielt tema i din kommune?
Prosent



Kilde: Holdningsundersøkelsen 2013, laveste n=1886

2.2 Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase

Kapittel 3, som omhandler omfang og utvikling, bygger i stor grad på analyser av Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase (organisasjonsdatabasen). Dataene er samlet inn av NIBR, som på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet har kartlagt organisasjons- og arbeidsformer i kommuner og fylkeskommuner siden 1996. Data fra undersøkelsen er oppsummert i en egen rapport (Blåka et al. 2012), men datafilene er gjort tilgjengelige for oss av Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD). Undersøkelsen er basert på spørreskjema sendt til alle kommuner og fylkeskommuner 16. januar 2012 per e-post, se Blåka et al. (2012:29–30) for mer informasjon.

Selv om vi benytter dataene fra denne undersøkelsen når vi ser på omfang og utvikling av konkurranseutsetting, trekker vi på vår egen spørreundersøkelse (se over) når det gjelder kjøp av tjenester fra private. Bakgrunnen er at mange kommuner ikke fikk opp dette svaralternativet på det aktuelle spørsmålet i NIBRs undersøkelse. Selv om NIBR sendte ut en oppfølgingsundersøkelse, var svarprosenten her svært lav (20 prosent). Tallene i organisasjonsdatabasen viser en nedgang i andelen kommuner som kjøper tjenester fra private i 2012 sammenlignet med 2008 og 2007, men det er rimelig å anta at dette skyldes de tekniske problemene med undersøkelsene, heller enn en

reell nedgang. Dette indikeres også av tallene fra vår egen undersøkelse, som viser et større omfang av privat tjenestekjøp enn det som fremgår av NIBRs undersøkelse (se også kapittel 3). Siden enheten i Fafos undersøkelse er «norske kommunepolitikere» og ikke «norske kommuner» (se over), må disse tallene først og fremst ses på som en indikasjon på utviklingen og tolkes med varsomhet. De er videre ikke direkte sammenlignbare med NIBR-tallene, som uttrykker andel av kommuner.

2.3 Kunngjøringer på Doffin

I tillegg til data fra organisasjonsdatabasen benytter vi data fra Database for offentlige innkjøp (Doffin), for å kunne si noe om omfanget av konkurranseutsetting i norske kommuner. Alle tjenestekjøp med en kontraktsverdi som overstiger 500 000 kroner skal utlyses gjennom Doffin, og i tillegg kan andre utlysninger legges ut. Databasen gir dermed oversikt over hvilke tjenester som har vært gjenstand for en offentlig utlyst konkurranse og utviklingen i omfanget av konkurranseutsetting over tid.

Gjennom it-selskapet Millstream, som drifter Doffin.no, har vi fått tilgang til kunngjøringer i perioden 1. januar 2008 til og med 31. mars 2013. Vi har valgt å gjennomgå samtlige utlysninger i perioden innenfor tjenesteområdene institusjonsbasert pleie og omsorg, pleie og bistand i hjemmet og drifts- og vedlikeholdstjenester. Analysen av disse tallene presenteres i kapittel 3.

Offentlige innkjøpere som registrerer anbud i databasen, må fylle ut et kunngjørings skjema, som blant annet inneholder informasjon om oppdragsgiver, type anskaffelsesprosedyre og en kort beskrivelse av tjenesten. Anskaffelsen skal også knyttes til én eller flere CPV-koder (Common Procurement Vocabulary), og vi valgte å gjøre et uttrekk av utlysninger basert på disse kodene. Kodene utgjør et system opprettet av EU-kommisjonen for å klassifisere anbud. Ulike typer varer, bygge- og anleggskontrakter og tjenester har ulike koder. Kodene består av åtte siffer og er svært detaljerte. Til sammen finnes det i underkant av 10 000 ulike koder. Det varierer imidlertid hvor nøyaktig innkjøperne er når anbudene legges inn i databasen. For ikke å miste oppføringer som var lagt inn med feil kode, valgte vi derfor å inkludere oppføring på to- og tresiffernivå.

Uttrekket omfattet følgende CPV-koder:

- 452 Deler av eller komplette byggekonstruksjoner samt anleggsarbeider
- 50 Reparasjons- og vedlikeholdstjenester
- 75 Offentlig administrasjon

- 796 Rekrutteringstjenester³
- 85 Helse- og sosial tjenesteyting
- 98 Andre kommunale, sosiale og personlige tjenester

Oppføringene ble gjort tilgjengelige i excelfiler, og ved hjelp av søk og manuell gjennomgang av filene har vi trukket ut relevante oppføringer. Forutsatt at innkjøperne har angitt riktig tosifret kode, gir datasettet en komplett oversikt over alle utlysninger fra offentlige oppdragsgivere innenfor disse tjenesteområdene. Den manuelle gjennomgangen viste at svært få utlysninger er registrert med feil tosifret kode, noe som også ble bekreftet gjennom å sammenstille et utvalg oppføringer fra uttrekket med fritekstsøk på Doffin.no.

For å begrense utvalget til relevante oppføringer, ble det gjort en manuell vasking av datasettet. For det første ble type utlysning begrenset til «kunngjøring av konkurranse» og ikke tildeling av kontrakt, slik at samme anbudskonkurranse ikke telles to ganger. Videre har vi kun inkludert utlysninger der innkjøper er en primærkommune, en underliggende kommunal etat, et interkommunalt selskap eller en annen kommunal innkjøpsordning. Fylkeskommunale, statlige og europeiske oppdragsgivere samt aksjeselskaper er utelatt.⁴ Også aksjeselskaper som er helt eller delvis kommunalt eid, er dermed utelatt.⁵

I henhold til rapportens definisjon av konkurranseutsetting som en situasjon hvor en tjeneste som kommunen skal levere utlyses i konkurranse, slik at andre kan konkurrere om driften av tjenesten, er kun tjenester, og ikke kjøp av varer eller bygg/anlegg, inkludert i utvalget⁶. For å avgrense vedlikeholdskontrakter mot byggekontrakter, var det behov for å gjøre konkrete vurderinger knyttet til de enkelte anbudene (se nærmere om dette i kapittel 3). Både for tjenesteområdene pleie og omsorg og drift og vedlikehold foretok vi deretter en skjønnsmessig inndeling i kategorier (type tjeneste) og kodet hver enkelt utlysning. Vaskingen og kodingen av dataene har med andre ord

³ Dette omfatter for eksempel innleie av arbeidstakere og hjelp til rekruttering av ansatte. Koden omfatter kommunenes utlysninger av kjøp av slike tjenester, uavhengig av hvilket tjenesteområde de brukes til, men ved en manuell gjennomgang kan en plukke ut de kommunene som for eksempel bruker innleie av arbeidskraft innen pleie- og omsorgstjenestene.

⁴ Alle utlysninger av Oslo kommune ble inkludert, men ut fra de tjenesteområdene vi har sett på i dette prosjektet, vil det i hovedsak være Oslo som kommune og ikke som fylkeskommune som er anbudsutlyser.

⁵ Grunnen til dette er todelt: For det første fremkommer det ikke av datasettet hvilke selskap dette gjelder. For det andre vil kommunalt eide aksjeselskap gjerne allerede være tilbydere av konkurranseutsatte tjenester og konkurrere om anbud utlyst av kommunen. At disse som anbudsvinnere deretter velger å kjøpe deler av tjenestene de leverer ved hjelp av anbudskonkurranse, vil ikke bety en videre konkurranseutsetting.

⁶ Doffin skiller mellom «works contract» og «services contract». Fordi førstnevnte kategori også inneholder kjøp av tjenester, blant annet innen vedlikehold, er denne sorteringen likevel gjort manuelt.

et vesentlig innslag av skjønn, og vi har måttet legge egne vurderinger til grunn for å skille mellom kjøp av tjenester som kommunen skal levere og andre anskaffelser.

3 Omfang og utvikling⁷

Bruk av private tilbydere i den offentlige tjenesteproduksjonen er ikke et nytt fenomen i Norge. Vi har for eksempel lang tradisjon med private barneverninstitusjoner (se bl.a. 2011), og ideelle helse- og omsorgsinstitusjoner spores flere hundre år tilbake i tid (Berge et al. 2011; Berge & Hyggen 2010). I kommunal sektor benyttes i dag private aktører i stedet for eller som supplement til et offentlig tjenestetilbud, blant annet har en stor andel av kommunene i en rekke år benyttet private aktører til drift og vedlikehold av veier. Et annet eksempel er barnehagene. Selv om det i mange kommuner lenge har vært innslag av private barnehager, har norske kommuner siden «barnehageløftet» i 2009⁸ inngått et omfattende samarbeid med private barnehager for å oppfylle de nye kravene. På grunn av manglende kommunal kapasitet, har bruk av private aktører vært en forutsetning for å kunne oppfylle løftet om full barnehagedekning.

I dette kapitlet ser vi nærmere på omfang og utvikling av norske kommuners bruk av anbudskonkurranser der private gis mulighet til å komme med tilbud på driften av en tjeneste (konkurransetsetting), eller direkte kjøp fra kommersielle og/eller ideelle private aktører. Siktemålet med å diskutere omfang og utvikling er å gi en bakgrunn for de påfølgende kapitler, som omhandler norske kommunepolitikeres holdninger til konkurranseutsetting.

3.1 Tjenesteproduksjon i egen regi

Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase inneholder informasjon om blant annet hvordan norske kommuner løser sine oppgaver. Her går det frem at de fleste kommuner driver sitt tjenestetilbud helt eller delvis gjennom egen

⁷ En del av de dataene som er benyttet i dette avsnittet, er hentet fra «Undersøkelse om kommunal organisering 2012, Fylkesfil» og «Undersøkelse om kommunal organisering 2012, Kommunefil». Undersøkelsen er gjennomført av Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR). Data er tilrettelagt og stilt til disposisjon i anonymisert form av Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD). Verken NIBR eller NSD er ansvarlig for analysen av dataene eller de tolkninger som er gjort her.

⁸ I 2009 ble retten til barnehageplass fra barnets andre leveår lovfestet (Regjeringen Stoltenberg II).

driftsorganisasjon. Tabell 3.1 viser en oversikt over hvor stor andel av norske kommuner som helt eller delvis produserer ulike tjenester i egen regi.

Tabell 3.1 Prosent kommuner som helt eller delvis produserer utvalgte tjenester i regi av kommunens egen driftsorganisasjon.

Barnehage	99	Drift og vedlikehold av anlegg	98
Grunnskole	100	Drift og vedlikehold av bygninger	96
Hjemmebaserte omsorgstjenester	99	Revisjon	3
Institusjonsbaserte omsorgstjenester	98	Regnskap	93
Renovasjon	8	IT-oppgaver	65
Vannforsyning	83	Innkjøp	77
Avløp	87	Renhold	95
Drift av kino/kulturhus	81	Kantinedrift	87
Veivedlikehold/snørydding	83	Krisesenter	11
Brannvesen	54	Legevakt	35
Drift og vedlikehold av boliger	86	PU-omsorg	98

Kilde: Blåka et al. 2012, n= 98-121

Selv om det er mest vanlig å produsere hele eller deler av tjenestene i egen regi, finnes det enkelte unntak. Bare 8 prosent av kommunene utfører renovasjon selv. Det er mest vanlig å løse dette gjennom interkommunalt samarbeid, og over halvparten av kommunene inngår slikt samarbeid på dette området. Revisjonsoppgaver løses som regel ved hjelp av interkommunalt samarbeid/selskaper (over halvparten av kommunene), og kun 3 prosent av kommunene løser dette selv. Krisesentrene er også en av tjenestene som skiller seg ut. Kun 11 prosent driver selv med denne tjenesten. Krisesentre blir ofte drevet av vertskommuner (over en tredjedel av kommunene).

De øvrige oppgavene løses i større eller mindre grad av kommunenes egen driftsorganisasjon. Der kommunen kun delvis står for produksjonen, utgjør tjenestetilbudet en kombinasjon av kommunens egne tjenester og løsninger, som blant annet interkommunalt samarbeid, (inter)kommunale foretak og aksjeselskaper og kjøp fra private leverandører. Private aktører bidrar særlig innenfor snøbrøyting/veivedlikehold, barnehagetjenester og drift og vedlikehold av kommunale boliger, anlegg og bygninger (Blåka et al. 2012:115).

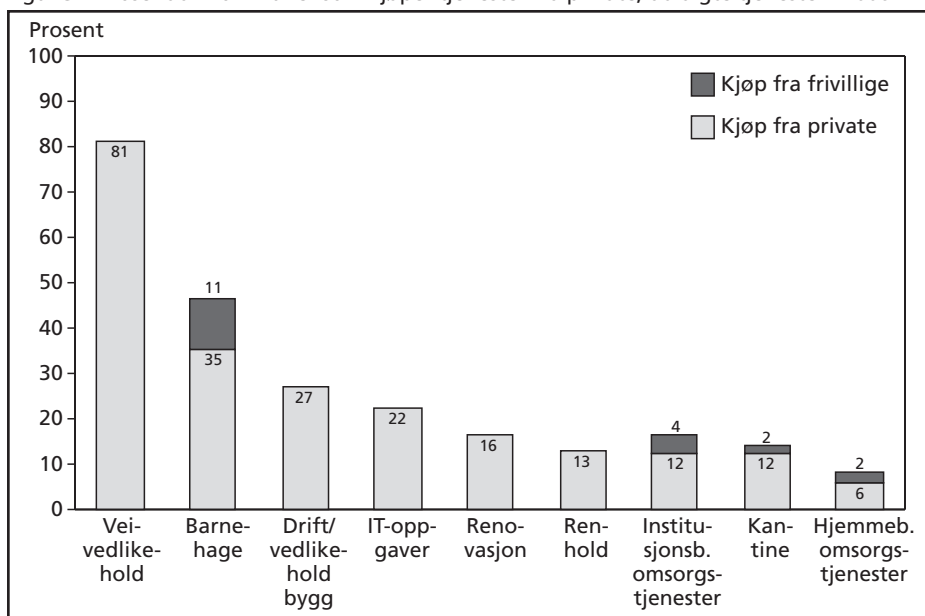
3.2 Kjøp fra private

Organisasjonsdatabasen inneholder også data om andelen kommuner som kjøper tjenester fra private aktører. Dette omfatter all type tjenestekjøp fra private, uavhengig av hvilken form for konkurranseeksponering som ligger til grunn. Figur 3.2 viser prosentandelen norske kommuner som løser utvalgte oppgaver gjennom å kjøpe tjenester fra private. I all hovedsak vil kommuner som kjøper fra private også produsere og levere deler av tjenestene i egen regi.

Figuren viser tall fra 2008. Som omtalt i kapittel 2, var det flere kommuner i 2012 som ikke fikk tilgang til dette svaralternativet på det aktuelle spørsmålet. På grunn av denne feilen har vi valgt å utelate dem i figuren. Tallene fra 2004 er heller ikke direkte sammenlignbare med 2008-tallene, på grunn av endret spørsmålsstilling (Hovik & Stigen 2008:128) Figuren viser derfor kun hvordan situasjonen var i 2008. Vi har videre skilt mellom kjøp fra private kommersielle og kjøp fra private ideelle.⁹

I figur 3.1 har vi tatt inn enkelte av tjenesteområdene. Dette omfatter områder med høyest anslag av privat kjøp. I tillegg har vi tatt med omsorgstjenester, da dette er et politisk kontroversielt tema, og vi skal nedenfor se nærmere på konkurranseutsetting på disse områdene. Andelen kommuner som benytter kjøp fra private, er høy innen

Figur 3.1 Prosent av kommuner som kjøper tjenester fra private, utvalgte tjenester i 2008.



Kilde: Hovik & Stigen 2008, n=270-320

⁹ I spørreskjemaet er dette to ulike kategorier. I tillegg er det en kategori som heter «aksjeselskaper». Her er det litt uklart hva som ligger i kategorien, men vi legger her til grunn at respondentene har oppfattet dette som kommunale/interkommunale aksjeselskaper.

områdene veivedlikehold (81 prosent), drift og vedlikehold av bygg (27 prosent),¹⁰ og noe lavere innen IT-oppgaver (22 prosent) og renovasjon (16 prosent) Andelen kommuner som kjøpte tjenester fra private i 2008, var lav med hensyn til omsorg, med 6 prosent for hjemmebasert og 12 prosent for institusjonsbasert omsorg.

Det høye tallet for kjøp av private tjenester innenfor området barnehage, kan relateres til det tidligere omtalte barnehageløftet og retten til barnehageplass i 2009. Det er dessuten rimelig å anta at omfanget i dag er enda større enn det som indikeres i figuren, ettersom målet om full barnehagedekning trolig ikke kunne vært nådd (på så kort tid) uten økt kjøp fra private.

Tabell 3.2 Kommunens kjøp av tjenester fra private i 2004 og 2012.

Tjenesteområde	2004 prosent	2012 prosent	2012 millioner NOK
Kommunehelse	21,7	20,7*	2 515*
Avløp og renovasjon	13,3	13,6	1.841
Barnehager	4,8	38,2**	15 711**
Pleie og omsorg	6,7	8,1*	6 712*
Tilrettelegging og bistand for næringslivet	4	6,8	256
Sosialtjenesten	4,2	4,6	-
Barnevern	3,6	4,2	418
Samferdsel	3,6	3,2	163
Andel kjøp av tjenester fra private, i alt	4,7	9,6	30 481

Kilde: SSB (2013) KOSTRA: Kjøp av tjenester - nivå 2 og 3. Reviderte tall per 15.06.2013. Helse og omsorg er ikke inkludert

* Tall for 2011

** Tallene for 2012 er ikke sammenlignbare med 2004-tallene, da barnehagetilskuddet fra og med 2011 er innlemmet i kommunenes rammetilskudd. Til sammenligning var tallet for 2010 (før omleggingen) 11,6 prosent og 4,1 mrd kroner

KOSTRA¹¹ gir tall på hvor stor andel av kommunenes driftsutgifter som brukes til kjøp fra private innenfor ulike tjenesteområder. I 2012 beløp norske kommuners tjenestekjøp fra private seg til 30, 5 milliarder kroner, noe som utgjorde 9,6 prosent av kommunenes samlede tjenestekjøp. I tabell 3.2 har vi tatt inn oversikten over tjenesteområder som ligger innenfor kommunenes ansvarsområde og der andelen privat kjøp er over 2 prosent av totale driftsutgifter. Tabellen viser tallene for 2004 og 2012 og kan

¹⁰ Noe tilsvarende for vedlikehold av anlegg (25 prosent).

¹¹ KOSTRA (KOMMune-STat-RAPportering) er et nasjonalt informasjonssystem om kommunal og fylkeskommunal virksomhet. Tjenesten drives av SSB og inneholder blant annet informasjon om kommunale tjenester og bruk av ressurser på ulike tjenesteområder.

dermed si noe om utviklingen. Totalt sett har andelen økt fra 4,7 prosent i 2004 til 9,6 prosent i 2012. Mye av denne økningen skyldes barnehageområdet, der det både har vært en omlegging av finansieringsordningen og en økning som følge av barnehageløftet.

Pleie og omsorg er en stor budsjettpost for kommunene. Her har andelen økt fra 6,7 til 8,1 prosent. Ut over dette er det kun mindre endringer.

Hvis vi ser nærmere på hvilke kommuner det er som kjøper fra private, ser vi at dette i hovedsak er et storbyfenomen. I tabell 3.3 har vi gitt en oversikt over de største bykommunenes andel av tjenestekjøp. Vi finner at Bergen og Oslo er de kommunene som bruker mest på privat kjøp, etterfulgt av Stavanger og Tromsø. Trondheim ligger derimot noe under landsgjennomsnittet. Samtlige byer har økt andelen fra 2004, og noe av dette må tilskrives omlegging av barnehagefinansiering (se ovenfor).

Tabell 3.3 Kommunenes kjøp av tjenester fra private, i alt. Prosent av brutto driftskostnader

	2004 prosent	2012 prosent	2012 millioner NOK
Hele landet	4,7	9,6	30 481
Landet utenom Oslo	4,2	9	25 008
Oslo	8,4	14,3	5 473
Bergen	11,1	18,4	2 814
Trondheim	6,2	9,2	950
Stavanger	8,7	12,9	1 007
Tromsø	3,9	11,4	471
Kristiansand	2,1	9,4	467
Drammen	3,7	10,2	394

Kilde: SSB (2013) KOSTRA: Kjøp av tjenester - nivå 2 og 3. Reviderte tall per 15.06.2013

Pleie og omsorg er som nevnt et av de områdene der kjøp av tjenester fra private er politisk kontroversielt. I tabell 3.4 har vi derfor tatt inn utviklingen på dette tjenesteområdet. Også her peker Oslo, Bergen og Stavanger seg ut. Sistnevnte bruker den høyeste andelen av pleie- og omsorgsbudsjettet, med 28 prosent, og her har også økningen fra 2004 vært størst. Tromsø, Kristiansand og Drammen bruker derimot en lav andel av utgiftene på privat kjøp sammenlignet med de andre store byene. I Trondheim har andelen kjøp fra private gått noe ned under rødgrønt styre, men den ligger fortsatt over landsgjennomsnittet.

Tabell 3.4 Kommunenes kjøp av tjenester fra private, pleie og omsorg. Prosent av brutto driftskostnader.

	2004 prosent	2011 prosent	Millioner NOK 2011
Hele landet	6,7	8,1	6 712
Landet utenom Oslo	4,8	5,9	4 377
Oslo	21,5	25,5	2 334
Bergen	24,4	23,9	1 041
Trondheim	12,9	10,1	241
Stavanger	21,6	28,2	430
Tromsø	1,8	3,3	29
Kristiansand	0,2	0,2	2
Drammen	3,9	6,5	64

Kilde: SSB (2013) KOSTRA: Kjøp av tjenester - nivå 2 og 3. Reviderte tall per 15.06.2013

3.3 Konkurransetsetting

Privat tjenestekjøp kan gjøres gjennom konkurransetsetting av tjenester. Organisasjonsdatabasen viser at åtte av ti kommuner har innført konkurransetsetting¹² på ett eller flere tjenesteområder. Som nevnt over, forekommer dette i hovedsak på drift/vedlikehold av veier og renovasjonstjenester, og det er få av kommunene som konkurransetsetter de myke tjenestene, som barnehage og pleie- og omsorgstjenester (se tabell 3.5). Figur 3.2 viser forekomsten av konkurransetsetting i 2004, 2008 og 2012. Veksten omfatter også myke tjenester, fortrinnsvis omsorg og barnehager.¹³

Selv om det er en moderat andel av norske kommuner som benytter konkurransetsetting innenfor de myke tjenestene, omfatter det trolig flere brukere og ansatte enn man kan få inntrykk av ved å se på andelen kommuner. Den norske mediankommunen har i 2013 under 5000 innbyggere, mens mediankommunen som har konkurransetsett en eller flere av disse tjenestene, har rundt 10 000 innbyggere.¹⁴ Det blir derfor

¹² Definert som kjøp av tjenester etter en anbudskonkurranse, der private og evt. kommunale driftsenheter gis muligheten til å komme med tilbud på driften av tjenesten.

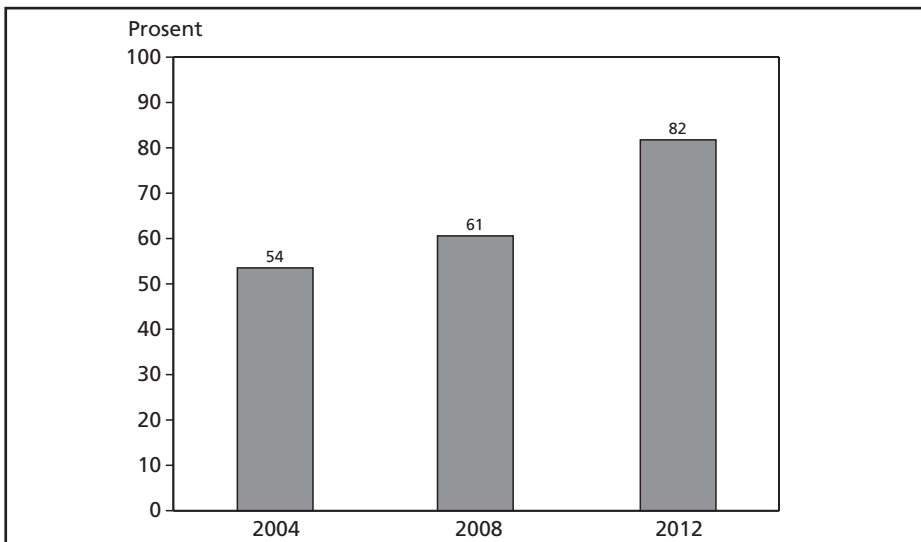
¹³ Spørsmålets svaralternativer ble noe endret fra 2008- til 2012-undersøkelsen. Ifølge Blåka et al. (2012:126) kan en derfor ikke utelukke at noe av økningen fra 2008 til 2012 har sammenheng med dette. Samtidig skal 2012-tallene gi et mer reelt mål av det faktiske omfanget.

¹⁴ Vi bruker her median og ikke gjennomsnitt på grunn av den store skjevheten i kommunestørrelse i Norge. Oslo har for eksempel like mange innbyggere som de 231 minste kommunene til sammen.

misvisende å lese for mye ut av omfanget bare ved å se på andel kommuner. Egne analyser av dataene fra organisasjonsdatabasen viser at det er flere av de største kommunene som har benyttet konkurranseutsetting innenfor disse områdene, og følgelig omfatter det større grupper av brukere og ansatte enn om det bare hadde vært småkommunene som konkurranseutsatte disse tjenestene. Av dette kan man slutte at konkurranseutsetting innenfor de myke tjenestene langt på vei er et byfenomen.¹⁵

Videre analyser viser at det er noe overlapp mellom kommunene som benytter konkurranseutsetting innen for eksempel pleie og bistand i hjemmet og institusjonsbasert pleie og omsorg. Samlet benytter rundt 15 prosent av kommunene konkurranseutsetting innenfor ett eller flere av disse tre områdene (barnehage, institusjonsbasert pleie og omsorg, pleie og bistand i hjemmet), men samtidig representerer disse kommunene rundt 40 prosent av den norske befolkningen.

Figur 3.2 Prosent kommuner som har innført konkurranseutsetting på én eller flere oppgaver, etter år.



Kilde: Blåka et al. 2012, n=315-335

¹⁵ Også analysene av vår egen holdningsundersøkelse indikerer at konkurranseutsetting innenfor de fleste tjenesteområder er langt mer utbredt i de store byene.

Tabell 3.5 Prosent av kommuner som benytter konkurranseutsetting helt eller delvis etter tjenesteområde og år.

Tjenesteområde	2004 (n=331)	2008 (n=315)	2012 (n=332-335)
Drift og vedlikehold av kommunale veier	38	38	66
Renovasjon	32	26	41
Boligbygging og boligutleie	15	13	28
Revisjon	2	18	20
Drift og vedlikehold av anlegg	16	11	20
Drift og vedlikehold av bygninger	14	11	19
Administrative tjenester	5	3	9
Pleie og bistand i hjemmet	2	3	7
Institusjonsbasert pleie og omsorg	5	4	7
Barnehager	2	3	7
Kino og kulturhus	2	3	5
Vannforsyning	6	3	4
Aktivitetstilbud for barn og unge	0	0	2
Bibliotek	0	0	0

Kilde: Kommunal- og regionaldepartementets kommuneorg. database, Blåka et al. (2012)

Vi ser også at andelen som har konkurranseutsatt barnehager er relativt lav. Sju prosent eller 22 kommuner sier at de har konkurranseutsatt driften av barnehager.¹⁶ Samtidig så vi ovenfor at 46 prosent av kommunene kjøpte tjenester fra private kommersielle eller frivillige på dette området. Dette innebærer at kjøp fra private skjer på andre måter enn ved at driften settes ut. I 2012 var det 45 prosent av kommunene som sa at de hadde innført frie brukervalg innenfor barnehagetjenesten (Blåka et al. 2012).¹⁷ Femten prosent av kommunene sa videre at de hadde innført innsats- eller stykkprisfinansiering innenfor dette området.

¹⁶ Dette tallet er muligens noe høyt, og kan ha sammenheng med at en ikke alltid har klare skiller mellom kategorier av konkurranseeksponering.

¹⁷ Dette innebærer imidlertid ikke nødvendigvis at tjenestene produseres av private. Spørsmålsstillingen var: Benytter kommunen friere brukervalg på noen av områdene nedenfor? Med friere brukervalg mener vi ordninger der brukerne av kommunale tjenester kan velge mellom flere tjenesteprodusenter – enten mellom flere kommunale tjenesteprodusenter eller mellom både kommunale og private tjenesteprodusenter.

3.4 Omfang basert på Doffin

I denne delen skal vi se på hvilke kontrakter kommunene har satt ut til konkurranse. Gjennom EØS-avtalen og WTO-avtalen er Norge internasjonalt forpliktet til å følge bestemte fremgangsmåter ved offentlige anskaffelser over visse terskelverdier. Lov om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrifter regulerer kommunenes innkjøp av varer og tjenester.¹⁸ Regelverket legger ingen spesielle føringer på om en kommune skal produsere tjenestene selv eller sette dem ut til private, men dersom kommunen velger å bruke private, skal det gjøres gjennom bruk av en offentlig utlyst konkurranse. Tilsvarende gjelder altså ikke der kommunen selv produserer tjenesten. Videre gjelder kravet til offentlig utlysning bare dersom verdien av anskaffelsen overstiger visse terskelverdier. Den nasjonale terskelverdien som pålegger utlysning gjennom Doffin, gjelder innkjøp med en kontraktsverdi som overstiger 500 000 kroner. Doffin-databasen omfatter også anskaffelser over de høyere EØS-terskelverdiene, som varierer med kontraktstypen og medfører krav til kunngjøring i den europeiske TED-databasen¹⁹. Doffin-databasen inneholder dermed en fullstendig oversikt over tjenester utlyst av offentlige innkjøpere, som har vært gjenstand for en pålagt offentlig utlyst konkurranse.

Gjennomgangen nedenfor er basert på et datasett bestilt gjennom IT-selskapet Millstream, som drifter Doffin.no. Datasettet omfatter kunngjøringer i perioden 1. januar 2008 til og med 31. mars 2013. Vi har valgt å gå fem år tilbake i tid, for dermed å inkludere alle rammekontrakter som har vært utlyst i perioden – disse kan maksimalt gå over fire år. Andre typer kontrakter kan ha lengre kontraktstid, men uttrekket vil likevel dekke hovedvekten av disse. Som forklart i kapittel 2, er utvalget avgrenset til konkurransekunngjøringer med norske primærkommuner som oppdragsgivere, innenfor tjenesteområdene pleie- og omsorgstjenester og drifts- og vedlikeholdstjenester.

I organisasjonsdatabasen skilles det mellom konkurranseutsetting og kjøp av tjenester fra private. Hvis en ser på utlysningene i Doffin, er det ikke nødvendigvis så lett å skille disse to kategoriene fra hverandre. Dette gjelder særlig på vedlikeholdsområdet. Vi har derfor valgt å inkludere både konkurranseutsettinger og kjøp av tjenester fra private aktører i denne delen, og vi vil sammenligne dette med tilsvarende data i organisasjonsdatabasen.

Pleie og omsorg

Tabell 3.6 gir en oversikt over anbudskonkurranser utlyst i Doffin innenfor tjenesteområdene pleie og omsorg i institusjon og pleie og omsorg i hjemmet. Vi har valgt å

¹⁸ Lov om offentlige anskaffelser av 16. juli 1999 nr. 69 med tilhørende forskrifter.

¹⁹ Oppdaterte EØS-terskelverdier finnes på FADs nettsider: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/tema/konkurransepolitikk/offentlige-anskaffelser/terskelverdier.html?id=414970>

inkludere utlysninger av pleie- og omsorgstjenester som ligger innenfor kommunens kjerneområde; blant annet hjemmesykepleie, sykehjemstjenester, barnevern, hjemme- hjelp og andre former for bistand. Oversikten inkluderer både drift av kommunale institusjoner og kjøp av plasser for brukere. Støttetjenester, for eksempel drift av kantine, kjøp av vaskeritjenester eller anskaffelse og drift av alarmsystemer til sykehjem, er derimot ikke inkludert. Oversikten er hovedsakelig basert på samtlige oppføringer i Doffin med CPV-kode 85*, Helse- og sosial tjenesteyting, i perioden 1. januar 2008 til og med 31. mars 2013. I tillegg er konkurranseutlysninger med CPV-kode 98*, Andre kommunale, sosiale og personlige tjenester, gjennomgått for å identifisere utlysninger som omhandler kjernetjenester og fordele disse på kategoriene som er listet opp i tabell 3.3. Tabellen viser utviklingen i konkurranseutsetting av pleie- og omsorgstjenester over tid, med utlysningene fordelt på tjenesteområder, år og antall kommuner.

Tabell 3.6 Oversikt over utlysninger registrert i Doffin 1.1.2008-31.12.2012, antall kommuner* i parentes.

	2008	2009	2010	2011	2012	Utlysninger, totalt
Drift av institusjon(er)	5 (2)	3 (2)	2 (2)	7 (6)	10 (7)	27 (14)
Kjøp av institusjonsplasser	6 (5)	3 (1)	7 (5)	8 (7)	6 (5)	30 (16)
Bo- og omsorgstilbud, flere brukere	-	5 (5)	7 (6)	17 (13)	5 (4)	34 (22)
Bo- og omsorgstilbud, én bruker	4 (4)	6 (3)	31 (10)	40 (10)	19 (9)	100 (25)
Avlastingstjenester og bistand i hjemmet, flere brukere	1 (1)	7 (4)	9 (8)	8 (7)	11 (11)	36 (24)
Avlastingstjenester og bistand i hjemmet, én bruker	4 (4)	1 (1)	5 (4)	5 (2)	9 (4)	24 (13)
Barnevern	3 (3)	2 (2)	8 (5)	9 (8)	8 (5)	30 (17)
Farmasi- og legetjenester	2 (2)	-	3 (1)	3 (3)	7 (7)	15 (10)
	2 (2)	1 (1)	1 (1)	3 (3)	2 (2)	9 (9)
Vikar- og bemannings- tjenester innen pleie og omsorg	13 (10)	12 (11)	13 (13)	23 (21)	16 (14)	77 (51)
Pleie- og omsorg, totalt	40 (30)	40 (22)	86 (41)	123 (55)	93 (47)	382 (108)

*IKSer er talt som én kommune

Gjennomgangen viser en relativt klar tendens til at omfanget av utlysninger innen disse tjenesteområdene har økt de siste årene. Dette gjelder både antall konkurranse- utlysninger og (i noe mindre grad) antall kommuner som kjøper kjernetjenester innenfor pleie- og omsorgssektoren. Særlig stor er økningen fra 2009 (40 utlysninger) til 2011 (123 utlysninger). Antallet gikk noe ned igjen i 2012, hovedsakelig på grunn

av færre utlysninger av bo- og omsorgstilbud, men tendensen er likevel klar. I de tre første månedene av 2013 ble det utlyst 25 anbudskonkurranser, omtrent like mange som i samme periode i 2012.

Sett i forhold til det totale antallet utlysninger i Doffin, er omfanget av anbudskonkurranser for pleie- og omsorgstjenester over de fem årene relativt begrenset: Ifølge Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) kjøpte norske primærkommuner varer og tjenester for ca. 100 milliarder kroner bare i 2008, og samme år publiserte kommunal og fylkeskommunal sektor i Norge 3200 kunngjøringer i Doffin.²⁰ Difi har ikke publisert tilsvarende tall for de andre årene i perioden, men et fritekstsøk på Doffin.no viser 20 000 kunngjøringer fra oppdragsgivere med «kommune» i navnet i perioden 2008–2012. Det store flertallet av disse utlysningene gjelder kjøp av varer, bygg og anlegg eller tjenester utenfor kommunenes primærrområde. Myke tjenester, som pleie og omsorg, er langt sjeldnere gjenstand for anbudskonkurranser.

27 av utlysningene omhandler drift av institusjoner. Dette vil sannsynligvis dreie seg om kontrakter som kommer inn under definisjonen konkurranseutsetting. Kategorien omfatter hovedsakelig drift av sykehjem, men også krisesentre og rusomsorg. Sett ut fra utlysningene på Doffin, er det til sammen 14 kommuner som har konkurranseutsatt deler av denne tjenesten i løpet av de siste fem årene. Dette utgjør en liten del av utlysningene i Doffin, men kontraktstørrelsen er til gjengjeld ofte stor. Oslo kommune står for flest utlysninger av denne kategorien. Vår gjennomgang omfatter en fem års periode og dermed ikke samtlige konkurranseutsettinger, men både det relativt begrensede omfanget og Oslo kommunes høye andel bekreftes av andre kilder. Ifølge en rapport fra LO (2013) var i 2011 bare 16 av 1050 sykehjem i Norge kommersielt drevet, mens 80 ble drevet av ideelle institusjoner. Av 47 eldreinstitusjoner i Oslo var elleve drevet av ideelle og sju av kommersielle.

Kategorien *kjøp av institusjonsplasser* omfatter samme typen tjenester, men uten at kommunen tilbyr overtakelse av en eksisterende institusjon eller bygningsmasse. Dette er i all hovedsak rammeavtaler som kommunene kan trekke på ved behov. Oppdragsgiverne er som regel folkerike kommuner. Antallet er begrenset, men dersom vi ser drift av institusjoner og kjøp av institusjonsplasser under ett, er omfanget noe større i de siste to årene av perioden. *Bo- og omsorgstilbud, flere brukere* henviser til etablering og drift av bo- og omsorgstilbud med mer enn én bruker.²¹ Her ser vi en økning frem til 2011, men noe færre utlysninger i 2012. Halvparten av disse kontraktene er rammeavtaler. *Bo- og omsorgstilbud, én bruker* omfatter hovedsakelig heldøgns omsorgstilbud til brukere med psykiske lidelser. Selv om dette er den største gruppen utlysninger, gjelder det få brukere, og kontraktsverdien vil være begrenset. Majoriteten av utlysningene er gjort

²⁰ Direktoratet for forvaltning og IKT, Report on Public Procurement in Norway: Reference year 2008, Oslo, 1. desember 2009

²¹ Dette inkluderer også bofelleskap for asylsøkere.

av Oslo kommune. *Avlastingstjenester og bistand i hjemmet, flere brukere* inkluderer kontrakter om hjemmehjelp, hjemmesykepleie, brukerstyrt personlig assistanse (BPA) m.m. Kategorien barnevern omfatter konkurranseutsetting av barneverninstitusjoner og kjøp av saksbehandlertjenester innen barnevern. De fleste av de sistnevnte er rammeavtaler og representerer dermed et visst omfang av konkurranseutsetting, selv om antallet utlysninger ikke er høyt. Farmasi- og legetjenester omfatter farmasøytisk tilsyn, laboratorietjenester og prøvetakning ved sykehjem. Inn på tunet er tilrettelagte velferdstjenester på gårdsbruk. Utlysningene under vikar- og bemanningstjenester er i all hovedsak rammeavtaler for innleie av vikarer i kommunal helse og omsorg, som kan ha stor kontraktsverdi og omfatte mange arbeidstakere. Her ser vi også en økning i antall utlysninger over tid. Dette er i samsvar med andre undersøkelser som har sett på bruk av innleid arbeidskraft generelt, og innen pleie og omsorg spesielt. Fra liberaliseringen av regelverket i 2000 har det vært en kraftig økning av denne typen tjenester (Berge et al. 2011; Nergaard et al. 2011; Alsos et al. 2012).

Som påpekt i 3.1, omfatter konkurranseutsetting innenfor de «myke tjenestene» trolig flere brukere og ansatte enn man kan få inntrykk av ved å se på antallet kommuner. Hvis vi ser nærmere på hvilke kommuner som er innkjøpere av pleie- og omsorgstjenester, finner vi igjen dette: Det er de største kommunene som oftest har anbudskonkurranser for disse tjenestene. Oslo kommune, inkludert bydeler og kommunale etater, står for 105 av de 382 konkurranseutlysningene. 66 av disse er utlysninger av tjenester til én enkelt bruker/person, men selv uten å regne med disse er Oslo desidert største oppdragsgiver. Deretter følger Bærum (16 utlysninger), Trondheim (11), Bergen (9), Lenvik (8) og Sandnes (7). Den videre listen over innkjøpere vitner også om at kjøp av kjernetjenester fra private i pleie- og omsorgssektoren i stor grad er et byfenomen, i samsvar med funnene fra organisasjonsdatabasen. Det er likevel visse forskjeller mellom hvilke kontrakter de ulike kommunene har lyst ut. Trondheim kommunes utlysninger omfatter i hovedsak plasser for rusmisbrukere og rehabiliteringsplasser i utlandet, mens Oslo kommune i større grad har satt ut driften av hele institusjoner. De andre kommunene har en blanding av ulike typer kontrakter.

Konkurranseskunngjøringene som publiseres i Doffin skal spesifisere om tildeling skal skje basert på laveste pris eller på en mer sammensatt vurdering. I konkurranseutlysningene for helse- og omsorgstjenester er tildelingskriteriene i hovedsak spesifisert i konkurransegrunnlaget, som ikke inngår i datasettet vi har hatt tilgang til. Dette gjelder 342 av 382 utlysninger. Kun 14 av konkurranseutlysningene for helse- og omsorgstjenester oppgir laveste pris som eneste tildelingskriterium. Det er derfor vanskelig å si noe om hvilken vekt som tillegges ulike kriterier, ut over at laveste pris som hovedregel ikke er det eneste. I 26 av utlysningene er tildelingskriteriene listet opp og vektet i selve konkurranseutlysningen.

Drifts- og vedlikeholdstjenester

I tabell 3.7 gis en oversikt over anbud registrert i Doffin innenfor tjenesteområdet vedlikehold. Vi har her for det første inkludert anbudskonkurranser der det spesifikt har blitt søkt etter vaktmestertjenester. Dette kan være tjenester knyttet til konkrete bygg, eller de kan gjelde generelt for alle kommunens bygg. I tillegg til disse har vi valgt å ta med rammeavtaler som omfatter vedlikeholdstjenester, men der disse er definert som håndverkertjenester. Bakgrunnen for dette er at disse kontraktene for en stor del skal ivareta generelt vedlikehold, og slik sett delvis overlapper tradisjonelle vaktmestertjenester. Opptellingen av denne typen utlysninger er gjort etter visse kriterier, men har også vært basert på skjønn. Vi har tatt utgangspunkt i at utlysningene skal gjelde generelt vedlikehold, og for eksempel ikke oppussing/rehabilitering av konkrete bygg. Vi har videre ikke tatt med kontrakter som kun gjelder særskilte håndverkertjenester, slik som for eksempel murerarbeid, malerarbeid eller elektrisk installasjon. De kontraktene som er inkludert inneholder enten et bredere spekter av tjenester, eller beskriver arbeidet som som generelt vedlikeholdsarbeid, med andre ord tjenester som kan sammenlignes med typiske vaktmester-/vedlikeholdstjenester. Kontraktene spesifiserer videre at det ofte dreier seg om mindre oppdrag. Større prosjekter er gjenstand for egne utlysninger.

Tabell 3.7 Oversikt over utlysninger registrert i Doffin 1.1.2008-31.12.2012, antall kommuner i parentes.

	2008	2009	2010	2011	2012	Totalt antall kommuner
Vaktmestertjenester	2 (2)	7 (3)	2 (1)	6 (4)	3 (2)	8
Rammekontrakter mindre vedlikehold	7 (11)	7 (9)	8 (12)	10 (12)*	12 (11)	52*
Totalt	9 (13)	14 (12)	10 (13)	16 (16)*	15 (13)	53*

*Anbud fra to IKSer som hver har tre kommuner som eiere er telt som seks enkeltkommuner.

Gjennomgangen viser at andelen av utlysninger på disse områdene er begrenset. Det er en svak tendens til at omfanget av denne typen kontrakter øker. Selv om antall utlysninger per år ikke øker, vil det at kontraktene som regel går over flere år, innebære at det totale antallet kontrakter øker. Totalt er det 53 ulike kommuner som i perioden har utlyst anbud (enten selv eller via IKS eller innkjøpssamarbeid) på denne typen tjenester. Dette utgjør 12 prosent av landets kommuner. Hvis en sammenligner med tallene fra organisasjonsdatabasen, er dette tallet noe lavere enn hva kommunene selv har rapportert. Hvis en ser på tallene for 2004, 2008 og 2012, var det henholdsvis 14, 11 og 19 prosent av kommunene som helt eller delvis hadde konkurranseutsatt tjenester knyttet til vedlikehold av bygninger, mens 27 prosent i 2008 sa at de kjøpte tjenester fra private på disse områdene. Dette kan tilsa at vår gjennomgang ikke i tilstrekkelig grad klarer å fange opp denne typen kontrakter.

3.5 Omfang basert på holdningsundersøkelsen

I holdningsundersøkelsen spurte vi kommunepolitikerne om kommunen kjøpte tjenester fra private. Siden enheten i denne undersøkelsen er «norske kommunepolitikere» og ikke «norske kommuner», kan ikke funnene si noe om hvor stor andel av norske kommuner som benytter tjenestekjøp fra private. Tallene er derfor ikke sammenlignbare med Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase. Vi ser for eksempel at en større andel av kommunepolitikerne svarer at kommunen selv leverer renovasjon og revisjon (18 og 16 prosent) enn det tallene fra organisasjonsdatabasen viste (8 og 3 prosent).

For å få en indikasjon på dagens omfang, velger vi likevel å presentere hvor stor andel av kommunepolitikerne i undersøkelsen som svarer at kommunen benytter ulike driftsformer på forskjellige tjenesteområder. I tabell 3.8 gjengir vi svarene fra utvalget som helhet. Her går det for eksempel frem at nesten seks av ti kommunepolitikere i undersøkelsen svarer at kommunen kjøper barnehagetjenester fra kommersielle aktører. I tillegg ser vi at så å si alle kommuner produserer denne tjenesten i regi av egen driftsorganisasjon, slik at det private kjøpet kommer i tillegg til egenproduserte tjenester. Noen av anbudene på rammekontrakter er utlyst av innkjøpssamarbeid og omfatter dermed flere kommuner. I tabellen er alle kommunene som inngår i slike typer samarbeid telt med. Vi har likevel ingen informasjon om hvorvidt alle kommunene i innkjøpssamarbeidet, foretar innkjøp innenfor disse rammekontraktene (gjør avrop).

Tabell 3.8 Prosent kommunepolitikere som svarer at kommunen benytter ulike former for tjenesteproduksjon, etter tjenesteområde,

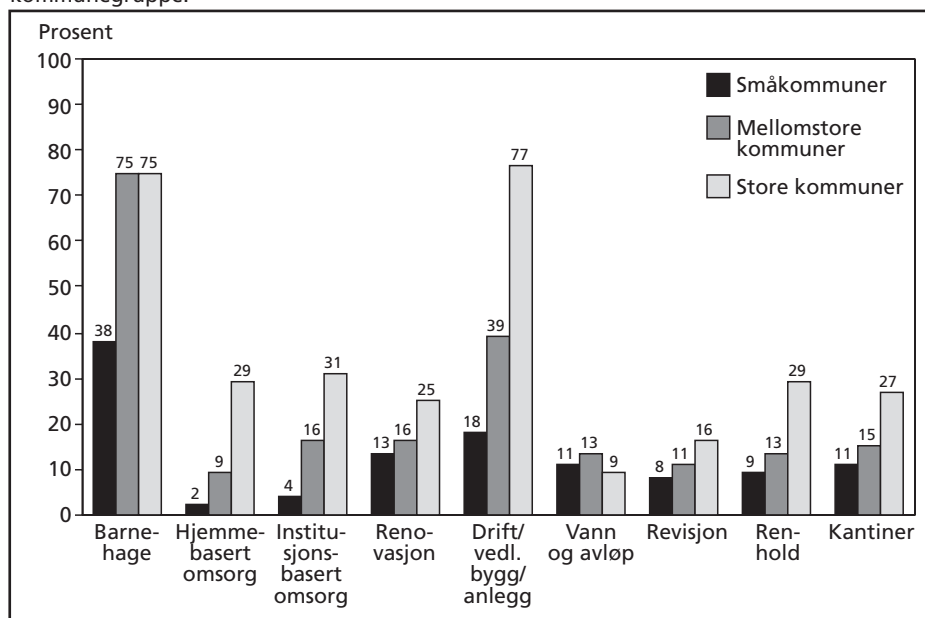
	Barnehage	Omsorg (hjem)	Omsorg (inst)	Renovasjon	Drift/vedl. Bygg/bolig/anlegg	Vann og avløp	Revisjon	Renhold	Kantine
Kommunens egen driftorg.	94	97	95	18	86	82	16	88	70
KF/IKF	6	5	8	50	11	19	55	5	6
Kommunalt AS	1	1	1	23	5	5	11	1	2
Kjøp kommersiell	57	11	12	18	22	11	12	17	15
Kjøp ideelle	19	5	8	0	3	0	0	0	4
Andre	1	0	0	0	1	1	0	0	4

Kilde: Holdningsundersøkelsen, n=2348

I figur 3.3 ser vi nærmere på tjenestekjøp fra private. Figuren inkluderer både kjøp fra kommersielle aktører og/eller ideelle/frivillige, men av tabell 3.3 vet vi at kjøp fra kommersielle utgjør den største delen. Av figuren får vi bekreftet at størrelsen på kommunen spiller en vesentlig rolle. Andelen kommunepolitikere som oppgir at de

kjøper tjenester fra private, øker for nesten alle tjenesteområder i takt med størrelse. Mens rundt fire av ti kommunepolitikere som kommer fra kommuner med færre enn 10 000 innbyggere oppgir at kommunen kjøper barnehagetjenester fra private, er det mer enn sju av ti som svarer det samme fra kommuner med mellom 10 000 og 19 999 innbyggere og i kommuner med over 20 000 innbyggere. Den samme tendensen finner vi for andre tjenesteområder, og her er det også forskjeller mellom de to største kommunegruppene. Revisjon og vann/avløp skiller seg noe fra de andre tjenestene ved at det er liten variasjon mellom små og store kommuner. For revisjon skyldes dette trolig at den vanligste formen for å utføre dette er gjennom kommunale og interkommunale foretak. Dette gjør også rundt én av fem kommuner når det gjelder vann og avløp, men her er det over åtte av ti kommuner som helt eller delvis utfører tjenesten i egen regi.

Figur 3.3 Andel kommunepolitikere som oppgir kjøp fra private, etter tjenesteområde og kommunegruppe.



Kilde: Holdningsundersøkelsen 2013, n= 506 til 894

3.6 Ytterligere konkurranseutsetting

Med utgangspunkt i holdningsundersøkelsen til politikere kan vi også få indikasjoner på planlagt konkurranseutsetting i norske kommuner. Det er likevel viktig å understreke at disse tallene må tolkes med varsomhet. Dersom 20 politikere fra samme kommune

har deltatt i undersøkelsen og denne kommunen planlegger å konkurranseutsette (deler av) en tjeneste, vil dette medføre 20 respondenter som svarer ja (se kapittel 2). På samme måte vil politikere fra en kommune som ikke planlegger konkurranseutsetting, gi mange «nei». Det kan følgelig være en underrapportering eller overrapportering, men tallene gir likevel en pekepinn på tendensen.²²

Det en liten andel av kommunepolitikere som sier at de har besluttet ny konkurranseutsetting i egen kommune i inneværende kommunestyreperiode. Samlet svarer rundt åtte av ti politikere at det ikke er tatt noen slik beslutning, mens to av ti svarer at de har besluttet å konkurranseutsette tjenester innen ett eller flere områder. Her skiller de største kommunene seg ut ved at bare seks av ti svarer at de ikke har fattet denne typen beslutning. Tjenesteområdene som omfattes av denne typen beslutninger, er pleie og omsorg, drift og vedlikehold av bygninger og anlegg, og renhold. For disse områdene svarer mellom 4 og 5 prosent av kommunepolitikere at de har besluttet å konkurranseutsette.

Til spørsmålet om ytterligere konkurranseutsetting, synes erfaring å ha betydning. Tabell 3.9 viser at i de kommunene der det allerede er foretatt konkurranseutsetting, har politikere besluttet ytterligere konkurranseutsetting. Dette kan ha ulike forklaringer. For det første kan det skyldes at det politiske flertallet i kommunen har vært det samme over tid, at politikere som tidligere har vedtatt konkurranseutsetting ønsker å videreføre denne praksisen til en større andel av tjenestene. Erfaringene med tidligere konkurranseutsettinger kan også ha vært gode. Det kan dessuten være lettere å få gjennomført slike prosesser politisk og administrativt når man allerede har erfaring. En siste forklaring kan være knyttet til kommunestørrelsen. Som vist over, var det flere blant de store kommunene som hadde besluttet å sette ut tjenester, enn i de mindre. Større kommuner har både volum på tjenestene og flere leverandørselskaper i nærheten, noe som gir dem større valgmuligheter enn det mindre kommuner har. Dette kan være medvirkende både til at de har konkurranseutsatt tjenester tidligere og til at de vil foreta ytterligere konkurranseutsetting.

Som vi ser av tabell 3.9, er det særlig innenfor hjemmebasert og institusjonsbasert pleie og omsorg politikere ønsker å konkurranseutsette mer. I kommuner som allerede har konkurranseutsatt, ønsker fire av ti politikere dette. Tallet er langt høyere enn for eksempel for renovasjon og drift og vedlikehold av bygg og anlegg. Det er også i de største kommunene majoriteten av politikere oppgir at det finnes planer for å konkurranseutsette deler av utvalgte tjenesteområder. Tretten prosent av politikere i de største kommunene oppgir at det er planer om (ytterligere) konkurranseutsetting

²² Analyser av hvor mange av politikere i vår undersøkelse som svarer at de per i dag benytter konkurranseutsetting, viser for eksempel at over en tredjedel svarer at man ikke har konkurranseutsatt noen områder, mens tallene fra kommunene selv (organisasjonsdatabasen) viser at det er under 2 av 10 kommuner som ikke gjør dette.

innen hjemmebaserte omsorgstjenester. Når det gjelder institusjonsbaserte omsorgstjenester, svarer 10 prosent av politikerne i de største kommunene det samme.

Tabell 3.9 Kommuner som har besluttet (ytterligere) konkurranseutsetting, etter tjenesteområde, og etter om de allerede har konkurranseutsatt deler av tjenesten.

	Andel av de som har konkurranseutsatt som også har besluttet konkurranseutsetting i inneværende periode (n=86-472)	Andel av de som ikke har konkurranseutsatt som har besluttet konkurranseutsetting i inneværende periode (n=1528-2006)
Barnehage	11	2
Omsorg (hjem)	39	6
Omsorg (inst)	44	7
Renovasjon	6	1
Drift og vedlikehold av bolig/anlegg/bygg	14	2
Vann og avløp	10	0
Renhold	16	4
Kantiner	10	1

Kilde: Holdningsundersøkelsen

En mulig hypotese er at kommuner med dårlig økonomi vil være mer villig til å sette ut tjenester på anbud, enn kommuner med god økonomi. Hvis vi ser på politikernes vurdering av kommuneøkonomien i egen kommune og sammenligner dette med beslutninger om konkurranseutsetting, synes det likevel ikke å være noen sammenheng på dette området.

Tre av ti vurderer konkurranseutsetting

I tillegg til å spørre om hva som var besluttet, spurte vi også om det var områder som vurderes konkurranseutsatt av nåværende kommunestyre. På dette spørsmålet svarer 30 prosent ja, mens 15 prosent svarer at de vet ikke. De resterende 55 prosentene sier nei. Hvis vi ser nærmere på hvilke tjenesteområder vurderingene er knyttet til, skiller fem områder seg ut. Ni prosent av politikerne sier at renhold og drift og vedlikehold av kommunale bygg og anlegg vurderes konkurranseutsatt. Deretter følger institusjonsbaserte omsorgstjenester og hjemmebaserte omsorgstjenester, med 8 prosent hver. Sju prosent sier også at barnehagetjenesten vurderes konkurranseutsatt. Det kan stilles spørsmål ved om respondentene her svarer i henhold til reelle konkurranseutsettinger, eller med utgangspunkt i at private tilbydere slippes til på markedet, for eksempel i form av stykkprisfinansiering. For de øvrige tjenesteområdene er det under 5 prosent

av kommunepolitikerne som sier at disse vurderes konkurranseutsatt. Områder som få kommuner per i dag drifter selv, kommer lavt ut på dette spørsmålet. Revisjon er det for eksempel bare 2 prosent av kommunepolitikerne som vurderer å konkurranseutsette. Også når det gjelder vann og avløp er det bare 2 prosent av politikerne som sier de vurderer dette, noe som trolig henger sammen med at det er begrensninger på adgangen til å bruke privat konkurranse på dette området, se kapittel 4.

3.7 Oppsummering

- Norske kommuner produserer i hovedsak sine tjenester helt eller delvis i egen regi. Dette gjelder likevel ikke for revisjon, renovasjon og krisesentre.
- Det har alltid vært innslag av private aktører som bistår i den offentlige tjenesteproduksjonen.
- Andelen kommuner som benyttet kjøp fra private i 2008, var høy innen områdene veivedlikehold, barnehage, drift og vedlikehold av bygg, boliger, anlegg og veier, samt moderat innen renovasjon, IT-oppgaver, renhold og kantinedrift.
- Andelen av kommunebudsjettene som brukes på kjøp fra private, er fordoblet fra 2004 til 2012. Det er de store byene som bruker høyest andel på privat kjøp, og denne tendensen er særlig klar innenfor pleie og omsorg. Stavanger topper listen og bruker 28 prosent av budsjettet til privat kjøp på dette tjenestområdet.
- Det har vært en vekst fra 2004 til 2012 i andelen kommuner som benytter konkurranseutsetting, og i 2012 hadde mer enn åtte av ti kommuner konkurranseutsatt på ett eller flere tjenestområder.
- Samlet benytter rundt 15 prosent av kommunene konkurranseutsetting innenfor ett eller flere av de fire områdene skole, barnehage, institusjonsbasert pleie og omsorg, pleie og bistand i hjemmet. Samtidig representerer disse kommunene rundt 40 prosent av den norske befolkningen.
- Konkurranseutsetting innenfor de myke tjenestene som pleie og omsorg er langt på vei et byfenomen.
- 108 kommuner har utlyst anbud innenfor pleie- og omsorgstjenester i perioden 2008–2012. 14 kommuner har utlyst drift av institusjoner, mens 16 kommuner har utlyst kontrakter om kjøp av institusjonsplasser. 24 kommuner har hatt utlysninger knyttet til avlastingstjenester i hjemmet (flere brukere).

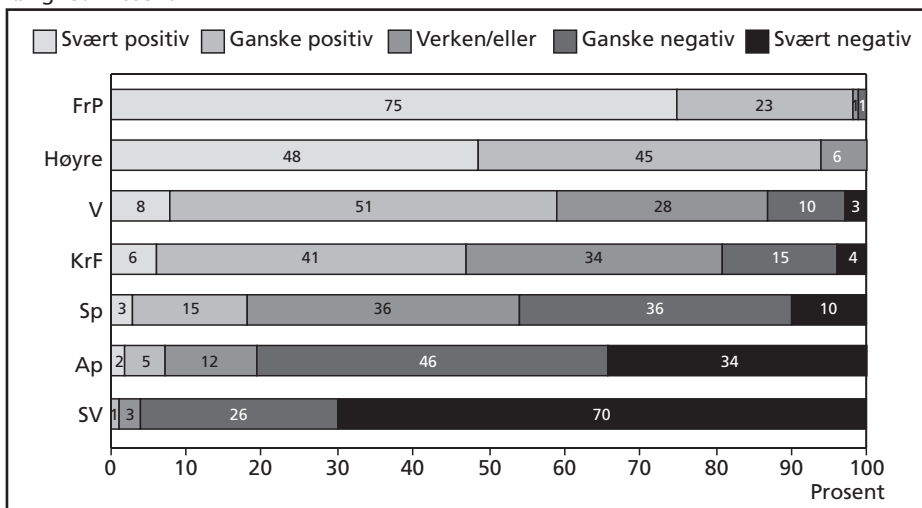
- Oslo kommune står for hver fjerde utlysning innenfor pleie og omsorg, men mange av disse gjelder én bruker. Foruten Oslo er det andre store kommuner som Bærum, Trondheim og Bergen som har flest utlysninger.
- Totalt 53 kommuner har utlyst vedlikeholds- og vaktmestertjenester gjennom Dofin i perioden 2008–2012. Dette er noe lavere enn hva kommunene selv rapporterer om kjøp fra private på dette området.
- To av ti kommunepolitikere rapporterer om beslutninger om (ytterligere) konkurranseutsetting i inneværende kommunestyreperiode.
- Det er særlig innenfor hjemmebasert og institusjonsbasert pleie og omsorg politikere ønsker å konkurranseutsette mer.
- Det synes ikke å være noen sammenheng mellom kommuneøkonomi og beslutninger om å konkurranseutsette.
- Tre av ti kommunepolitikere sier at kommunestyret vurderer ytterligere konkurranseutsetting. De mest populære områdene for denne typen vurderinger er drift og vedlikehold av bygg og anlegg, samt omsorgstjenester (institusjon og hjemmebasert).

4 Holdninger til konkurranseutsetting

I dette kapittelet skal vi undersøke hvilke holdninger politikerne har til konkurranseutsetting. Dette omfatter konkurranseutsetting generelt, men også hvor godt politikerne mener ulike kommunale tjenester egner seg for konkurranseeksponering, og hvilke konsekvenser konkurranseutsetting har for tjenestekvalitet og arbeidsplasser.

Hvis vi ser på politikernes grunnholdning til konkurranseutsetting, deler utvalget vårt seg i omtrent to like store grupper. Drøyt fire av ti politikere svarer at de på et generelt grunnlag er positive til konkurranseutsetting av offentlige tjenester, mens fire av ti svarer at de er negative. I underkant av to av ti svarer altså at de på generelt grunnlag verken er positive eller negative. Bryter vi ned svarene basert på partitilhørighet, finner vi den forventede fordelingen langs den politiske høyre/venstre-aksen. I figur 4.1 ser vi at politikerne fra Fremskrittspartiet og Høyre er klart mest positive til konkurranseutsetting, men det er markante forskjeller mellom disse partiene på hvor positive de er. 98 prosent av FrP-politikerne og 93 prosent av Høyre-politikerne er positive. Ser vi på andelen som er svært positive, omfatter dette 75 prosent av FrP-politikerne, men bare 48 prosent av Høyre-politikerne. Et tilsvarende skille ser vi på holdningene

Figur 4.1 Politikernes holdninger til konkurranseutsetting på generelt grunnlag, etter partitilhørighet. Prosent.



Kilde: Holdningsundersøkelsen 2013, n=77-620

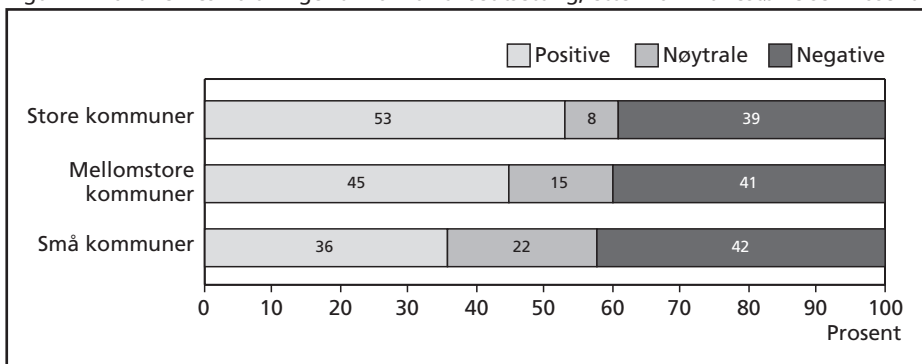
blant Ap- og SV-politikere. 96 prosent av SVs kommunepolitikere og 80 prosent av Ap-politikerne er negative. 70 prosent av SV-politikerne er svært negative, mens Ap-politikerne er noe mer moderate i sine holdninger – 34 prosent av Ap-politikerne er svært negative. Blant Venstres og KrFs politikere er det langt flere som er positive enn negative til konkurranseutsetting, mens i Senterpartiet er situasjonen den motsatte. Senterparti-politikerne svarer mer i tråd med sine regjeringsfeller på dette spørsmålet.

Politikernes holdninger varierer også etter kommunistørrelse. Politikere i store kommuner er gjennomgående mer positive til konkurranseutsetting enn politikere i mindre kommuner. Som vi ser av figur 4.2, er 53 prosent av politikerne i store kommuner (20 000 eller flere innbyggere) positive, mens det samme kun gjelder for 36 prosent i små kommuner (under 10 000 innbyggere). Dette kan ha sammenheng med at mange av de større kommunene har borgerlig flertall. Forskjellen kan også være et utslag av at de større kommunene stiller i en bedre innkjøpsposisjon enn de små kommunene, siden de har større volum på sine tjenester. I den åpne tekstboksen på slutten av undersøkelsen skrev én av respondentene:

Vi er en liten kommune der det ikke er private aktører innenfor omsorg eller barnehage. Vi ser ikke at markedet er stort nok for mange tilbydere og da vil vi ikke oppleve «den sunne konkurransen» som kan gi gode tilbud både på kvalitet og pris. (Politiker)

Andelen som er negativ til konkurranseutsetting er imidlertid konstant, uavhengig av kommunistørrelse. Derimot ser vi at andelen nøytrale reduseres til fordel for de positive i de større kommunene.

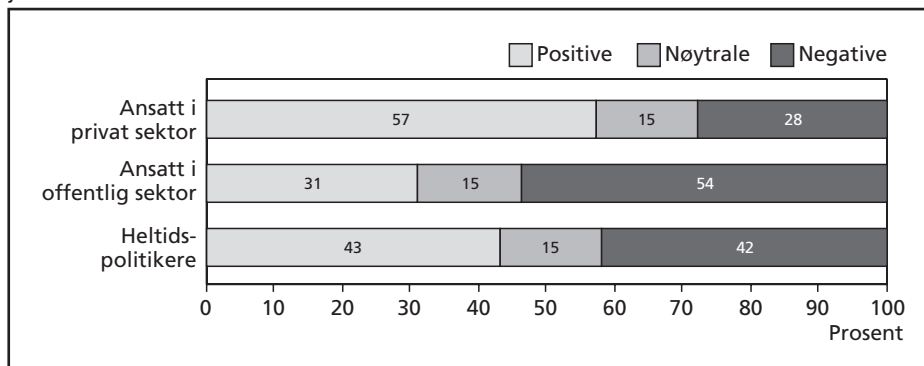
Figur 4.2 Politikernes holdninger til konkurranseutsetting, etter kommunistørrelse. Prosent.



Kilde: Holdningsundersøkelsen 2013, n=464-790

Politikernes holdninger varierer også etter om de jobber i offentlig eller privat sektor, som vist i figur 4.3. En høyere andel blant politikere ansatt i privat sektor er positive til konkurranseutsetting enn de som er ansatt i offentlig sektor. Dette kan være et utslag av at flere av politikerne fra partier som er skeptiske til konkurranseutsetting jobber i offentlig sektor, enn politikere fra andre partier. Det kan også være et utslag av at ansatte i offentlig sektor er mer bekymret for arbeidsplassene i denne sektoren enn de som arbeider i privat sektor.

Figur 4.3 Politikernes holdninger til konkurranseutsetting på generelt grunnlag, etter hvor de jobber ved siden av sitt verv. Prosent.



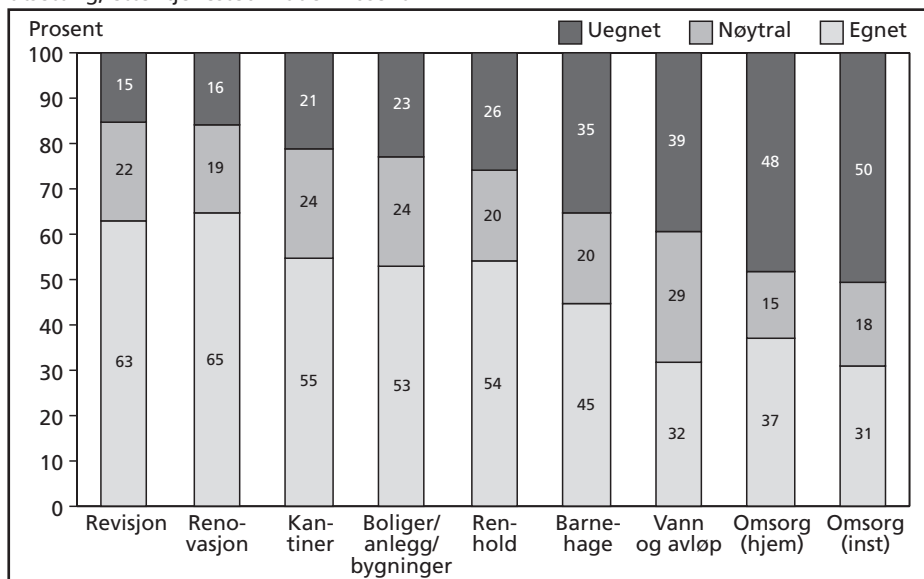
Kilde: Holdningsundersøkelsen 2013, n=113-771

Kommuneøkonomi spiller liten rolle med hensyn til politikernes holdninger til å konkurranseutsette. Her er det ikke signifikante forskjeller mellom kommuner som etter politikernes vurdering har god, verken god eller dårlig, eller dårlig økonomi. At økonomien er dårlig synes derfor i seg selv ikke å være en faktor som påvirker politikernes holdninger på dette området.

4.1 Hvor godt egner ulike tjenester seg?

Politikerne ble også spurt om hvor godt de mener de ulike tjenestene egner seg for konkurranseutsetting. Som vist i figur 4.4, er politikerne mest positive til å sette ut tjenester som revisjon og renovasjon. De myke tjenestene – hjemmebaserte eller institusjonsbaserte omsorgstjenester – egner seg ifølge politikerne derimot dårligere.

Figur 4.4 Politikernes oppfatninger om hvor godt ulike tjenester egner seg for konkurranseutsetting, etter tjenesteområde. Prosent.



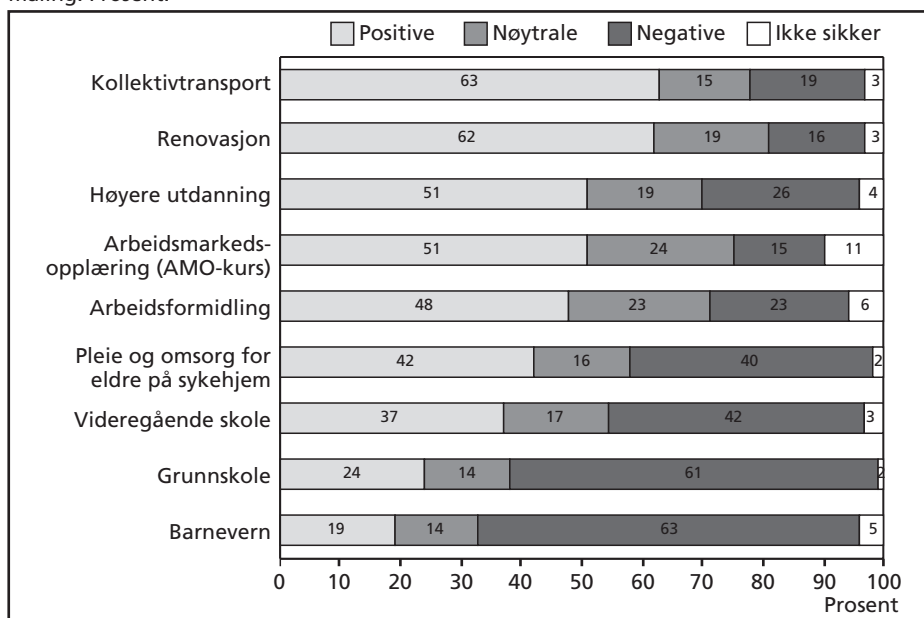
Kilde: Holdningsundersøkelsen 2013, n=1860-1891

Nesten fire av ti politikere mener også at vann og avløp er uegnet for konkurranseutsetting. Dette henger sannsynligvis sammen med at vann- og avløpsanlegg skal være eid av kommunene, samt at innkreving av avgifter ikke skal overstige kostnadene ved anlegget.²³ Dermed er det liten økonomisk gevinst å hente på å sette ut deler av disse tjenestene. En spørreundersøkelse blant et utvalg av befolkningen i 2012, viste at det også i befolkningen er størst villighet til å konkurranseutsette «harde» tjenester, se figur 4.5. Her ble respondentene spurt om andre typer tjenester, og ikke bare kommunale. Svarene tilsier at flest anser kollektivtransport og renovasjon som egnet for konkurranseutsetting, mens pleie og omsorg for eldre på sykehjem, skole og barnevern anses som langt mindre egnet. Tendensen er den samme uavhengig av om personene er grunnleggende positive eller negative til konkurranseutsetting, men blant de som er positive, er det en høyere andel som anser hver enkelt av tjenestene som egnet (Djuve & Fløtten 2012). Også blant de som i utgangspunktet er negative til konkurranseutsetting er det variasjoner knyttet til de ulike tjenestene. Denne gruppen mener at av de nevnte områdene er pleie og omsorg for eldre på sykehjem dårligst egnet for konkurranseutsetting (ibid.). Samtidig vet vi at konkurranseutsetting av kollektivtransport og renovasjon er langt vanligere enn konkurranseutsetting innenfor pleie og omsorg. I tillegg har det vært stor offentlig debatt rundt konkurranseutsetting

²³ Se lov av 16. mars 2012 om kommunale vass og avløpsanlegg.

av «myke tjenester». Befolkningens holdninger til disse spørsmålene kan derfor være påvirket både av på hvilke områder en har erfaring med konkurranseutsetting og av den offentlige debatten.

Figur 4.5 Hvilke tjenester egner seg for konkurranseutsetting? Landsomfattende meningsmåling. Prosent.



Kilde: Djuve & Fløtten (2012), n= 1002

Vurdering av egnethet blant ulike partier

Vi skal nå se nærmere på hvor godt politikere fra forskjellige partier mener at de ulike tjenestene egner seg for konkurranseutsetting (figurene 4.6–4.10).

Ulikheten mellom partiene når det gjelder de enkelte tjenestene er den samme uavhengig av hvilke tjenester det gjelder. Politikere fra FrP er mest positive, og for de fleste tjenester mener mellom 85 og 94 prosent av FrP-politikerne at tjenestene er egnet for konkurranseutsetting, at det er begrenset adgang til å spare penger på dette området.

Den samme tendensen finnes også blant Høyre-politikere. De er gjennomgående noe mindre positive til tjenestenes egnethet enn sine kolleger i FrP, men for de fleste tjenestene er det mellom 81 og 89 prosent som mener at de er egnet. Det er ett unntak fra dette. Høyre-politikerne er mer skeptisk når det gjelder institusjonsbaserte omsorgstjenester, der 67 prosent mener denne tjenesten er egnet for konkurranseutsetting.

Blant politikere fra Venstre er skillet mellom «harde» og «myke» tjenester klarere. Når det gjelder de harde tjenestene, mener mellom 71 og 76 prosent at disse egner seg.

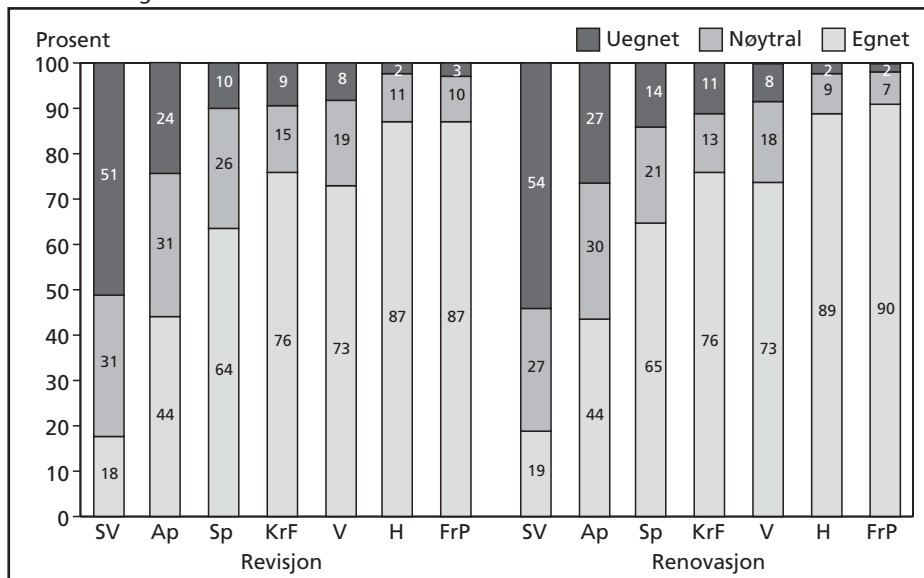
Skepsisen er større for barnehage og omsorgstjenester – her svarer henholdsvis 51 og 37 prosent av politikerne at de mener de er egnet.. Politikere fra KrF følger samme mønster som dem fra Venstre, men mener i noe større grad at barnehager enger seg for konkurranseutsetting (60 prosent). Disse politikerne mener videre at hjemmebaserte omsorgstjenester egner seg bedre for konkurranseutsetting enn institusjonsbaserte tjenester, med henholdsvis 40 og 29 prosent av politikerne som sier at disse tjenestene er egnet.

Politikere fra Senterpartiet mener at revisjon og renovasjon er best egnet (64 og 65 prosent). I en mellomkategori plasseres kantine, vedlikehold av bygg og anlegg, samt renhold. Rundt 45 prosent av politikerne fra Senterpartiet mener at disse tjenestene er egnet for konkurranseutsetting. Rundt en fjerdedel mener videre at barnehager gner seg, mens rundt én av ti mener at omsorgstjenester er egnet.

Revisjon og renovasjon skiller seg også ut blant Ap-politikerne. 44 prosent mener at disse tjenestene egner seg. Dårligst egnet etter Ap-politikernes mening er de myke tjenestene – barnehage (16 prosent), hjemmebasert omsorg (7 prosent) og institusjonsbasert omsorg (6 prosent).

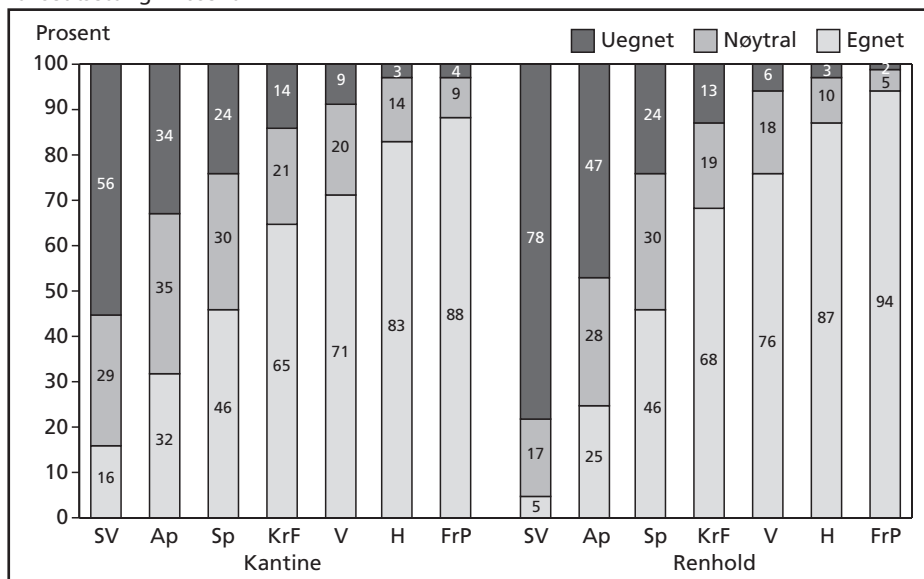
Også SV-politikerne mener at enkelte tjenester er mer egnet enn andre. Høyest egnethet mener de at renovasjon, revisjon og kantiner har, med henholdsvis 19, 18 og 16 prosent. De øvrige tjenestene er det færre enn 10 prosent som mener egner seg for konkurranseutsetting, og når det kommer til omsorgstjenestene, er det kun 1 prosent av SV-politikere som mener at disse tjenestene egner seg.

Figur 4.6 Politikernes oppfatninger om hvor godt revisjon og renovasjon egner seg for konkurranseutsetting. Prosent.



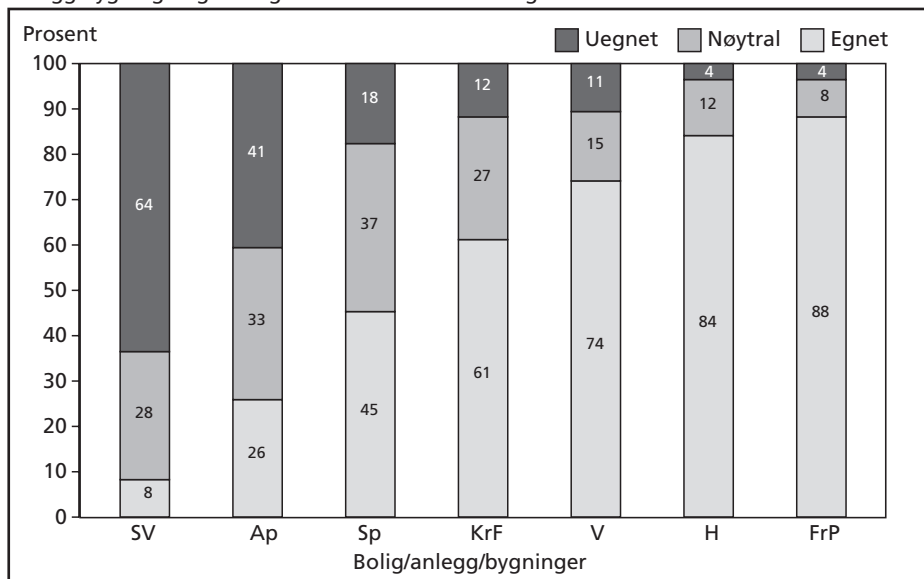
Kilde: Holdningsundersøkelsen 2013: n=74-614

Figur 4.7 Politikernes oppfatninger om hvor godt kantine og renhold egner seg for konkurranseutsetting. Prosent.



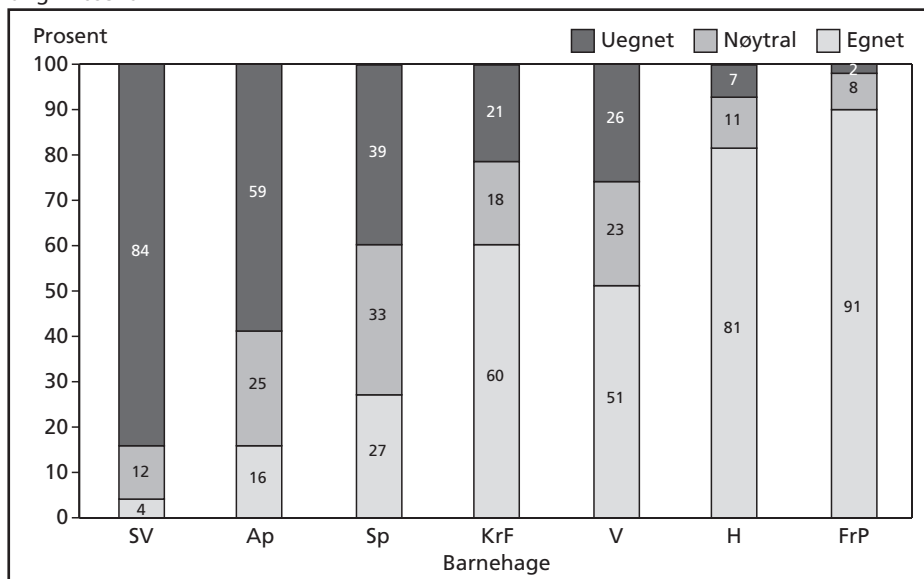
Kilde: Holdningsundersøkelsen 2013: n=77-616

Figur 4.8 Politikernes oppfatninger om hvor godt drift og vedlikehold av kommunale boliger/anlegg/bygningeregner seg for konkurranseutsetting. Prosent.



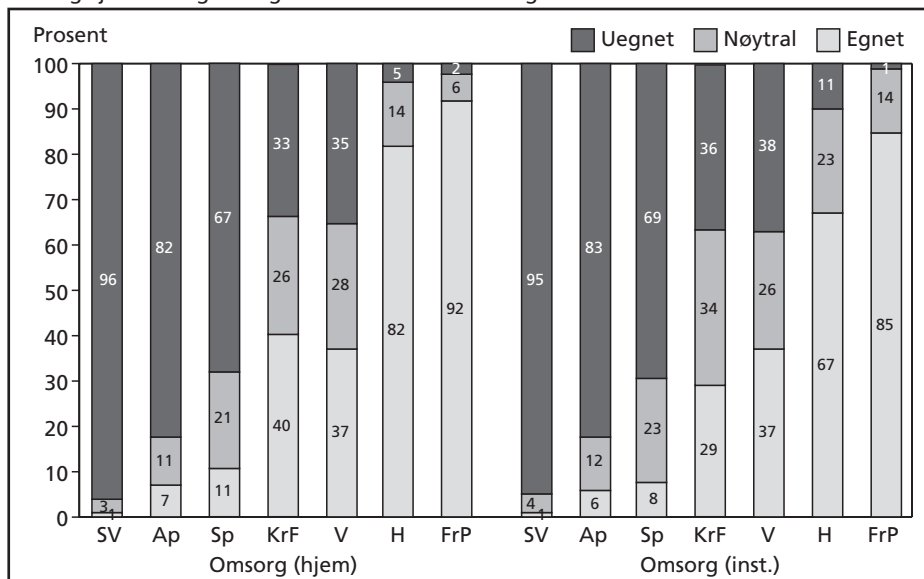
Kilde: Holdningsundersøkelsen 2013: n=76-614

Figur 4.9 Politikernes oppfatninger om hvor godt barnehager egner seg for konkurranseutsetting. Prosent.



Kilde: Holdningsundersøkelsen 2013: n=77-605

Figur 4.10 Politikernes oppfatninger om hvor godt hjemmebaserte og institusjonsbaserte omsorgstjenester egner seg for konkurranseutsetting. Prosent.



Kilde: Holdningsundersøkelsen 2013: n=77-609

Hvis en sammenligner politikernes svar på hvorvidt institusjonsbaserte omsorgstjenester er egnet for konkurranseutsetting med befolkningens standpunkt, fremstår politikerne som noe mer markerte. I Djuve og Fløtten (2012) fremkommer det at 8 prosent av SV-velgere, 19 prosent av Ap-velgere og 30 prosent av Sp-velgere mener pleie og omsorg for eldre på sykehjem er egnet for konkurranseutsetting. Kategorien i holdningsundersøkelsen er noe videre, noe som kan være en forklaring på denne forskjellen. Likevel er det ingen grunn til å tro at politikere på venstresiden vil være mer villige til å konkurranseutsette eldretjenestene enn omsorgstjenester generelt. Den samme tendensen finnes også blant FrP-politikere. I meningsmålingen gjengitt i Djuve og Fløtten (2012) sier 68 prosent av FrP-velgere at eldretjenester er egnet for konkurranseutsetting, mens ni av ti FrP-politikere mener det samme. Høyre, Venstre og KrF synes å være mer på linje med sine velgere.

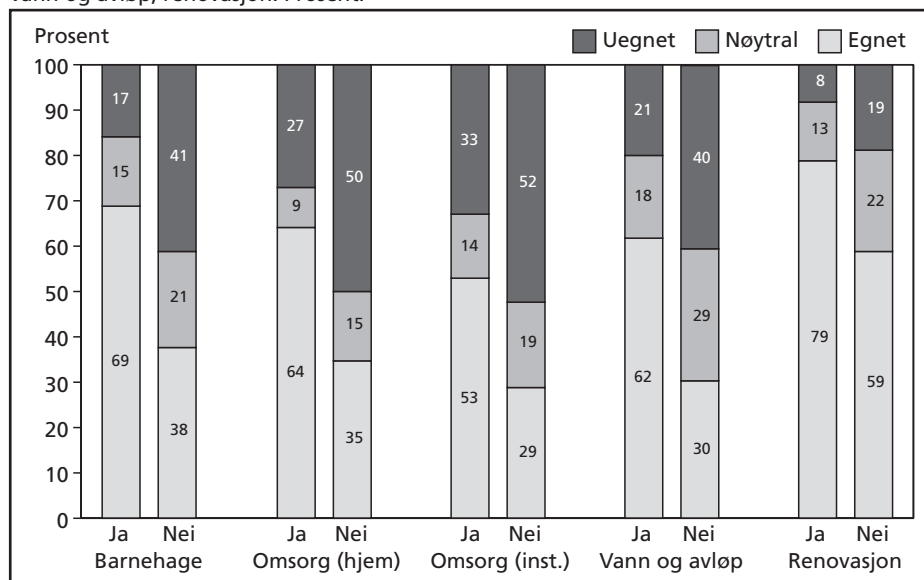
Egnethet etter kommunestørrelse

Som nevnt innledningsvis i dette kapitlet, er politikere i store kommuner generelt mer positive til konkurranseutsetting enn politikere i mellomstore og små kommuner. Ser en på de enkelte tjenesteområdene, synes imidlertid ikke kommunestørrelse å ha like stor betydning for alle tjenestene. Det er kun for de «myke» tjenestene kommunestørrelse synes å ha betydning. Politikere i store kommuner er mer positive til konkurranseutsetting når det gjelder barnehage og omsorgstjenester enn politikere i mellomstore og små kommuner. Dette kan ha sammenheng med at det i mange av de større kommunene er borgerlig flertall, og at disse gjennomgående mener at denne typen tjenester egner seg for privat konkurranse. På de andre områdene er det mindre forskjeller. I småkommunene er det en lavere andel som mener at renhold og kantine egner seg for konkurranseutsetting, mens politikere i de mellomstore og store kommunene ikke skiller seg fra hverandre.

Egnethet etter erfaring med konkurranseutsetting

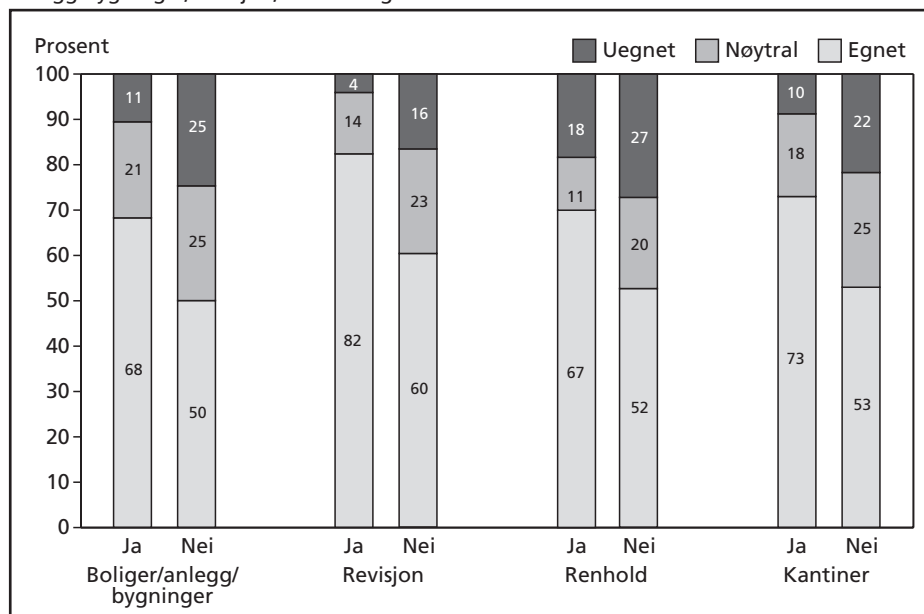
Politikere fra kommuner som allerede har konkurranseutsatt sine tjenester, er gjennomgående mer positive til konkurranseutsetting, enn politikere fra andre kommuner, (se figur 4.11 og 4.12). Dette kan ha sammenheng med at den politiske sammensetningen er den samme som da disse tjenestene ble konkurranseutsatt. Men det kan også være en konsekvens av positive erfaringer med allerede konkurranseutsatte tjenester. For kommuner som ikke har konkurranseutsatt disse tjenestene, er det renovasjon og revisjon politikerne sier er mest egnet – nesten seks av ti mener at disse områdene kan være egnet for konkurranseutsetting. Forskjellene mellom de ulike områdenes egnethet følger i stor grad de generelle holdningene til konkurranseutsetting.

Figur 4.11 Politikernes oppfatninger om ulike tjenesters egnethet for konkurranseutsetting i kommuner som har (ja) og ikke har (nei) konkurranseutsatt tjenestene. Barnehage, omsorg, vann og avløp, renovasjon. Prosent.



Kilde: Holdningsundersøkelsen 2013, n= 113-1736

Figur 4.12 Politikernes oppfatninger om ulike tjenesters egnethet for konkurranseutsetting i kommuner som har (ja) og ikke har (nei) konkurranseutsatt tjenestene. Vedlikehold av boliger/anlegg/bygninger, revisjon, kantine og renhold. Prosent.

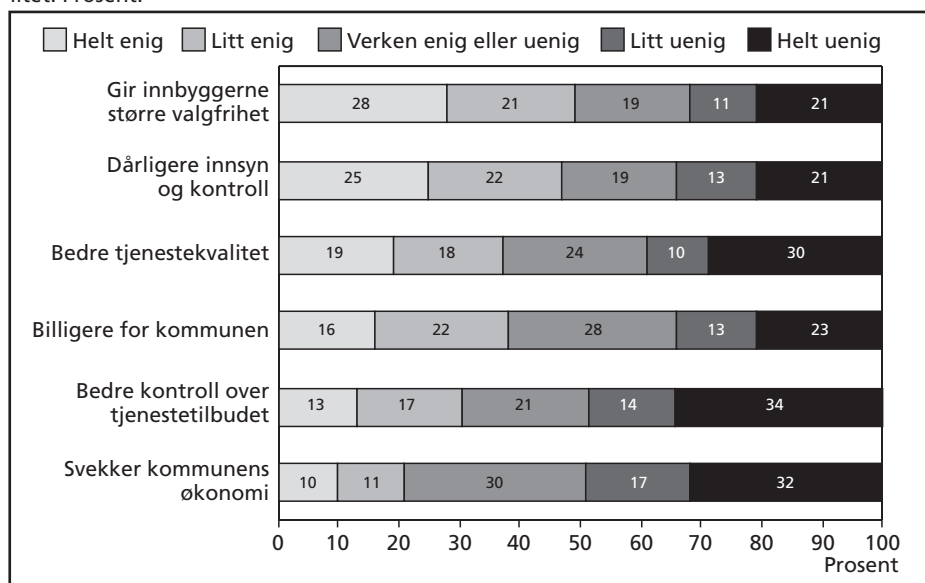


Kilde: Holdningsundersøkelsen 2013, n= 182-1678

4.2 Konsekvenser av konkurranseutsetting

I spørreundersøkelsen ba vi politikerne ta standpunkt til enkelte påstander om konsekvenser av konkurranseutsetting. Påstandene ble formulert med utgangspunkt i argumenter som ofte benyttes i debatten om konkurranseutsetting. Påstandene var av både positiv og negativ karakter. Figur 4.13 og 4.14 viser politikernes holdninger til disse påstandene, alle partier sett under ett.

Figur 4.13 Politikernes holdninger til ulike påstander om konkurranseutsetting og tjenestekvalitet. Prosent.



Kilde: Holdningsundersøkelsen 2013, n=1870-1890

Valgfrihet, tjenestekvalitet og mer effektiv drift er blant de hyppigste argumentene brukt til fordel for konkurranseutsetting. Omtrent halvparten av politikerne er også helt eller litt enige i at konkurranseutsetting gir innbyggerne større valgfrihet, mens tre av ti er litt eller helt uenige i denne påstanden (figur 4.13). Noe lavere støtte får kvalitets- og effektivitetsargumentet. I underkant av fire av ti politikere er enige i disse argumentene, og om lag like mange er uenige. Kun to av ti er enige i at konkurranseutsetting svekker kommunens økonomi, men halvparten er uenig i dette.

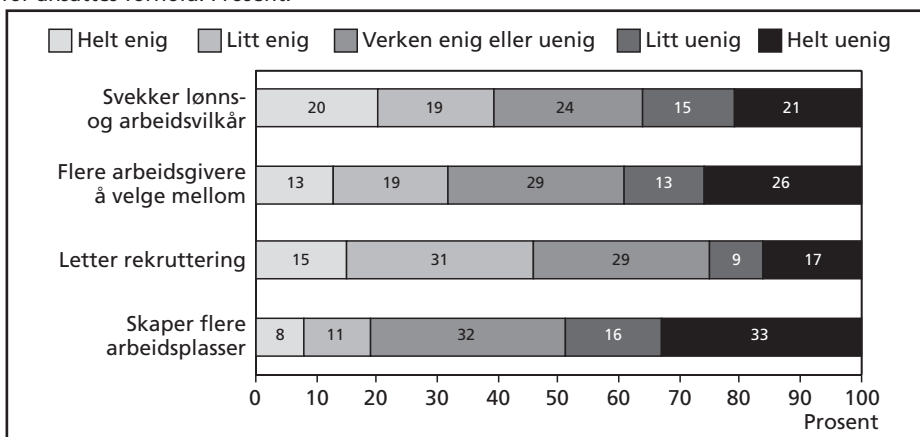
I underkant av halvparten er videre uenige i at konkurranseutsetting gjør at politikerne får bedre kontroll over tjenestetilbudet. At bruk av private leverandører kan innebære et kontrollproblem, fremkommer også i direkte spørsmål knyttet til dette (se kapittel 5). Det er derfor ikke overraskende at et flertall ikke støtter utsagnet om at kontrollen over tjenestetilbudet blir *bedre* ved privat konkurranse. Omtrent like mange

(47 prosent) sier seg enige i at konkurranseutsetting gir *dårligere* innsyn i og kontroll med de tjenestene som leveres (se kapittel 5).

Et av de mest omstridte spørsmålene når det er snakk om konkurranseutsetting, er konsekvenser for de ansattes lønns- og arbeidsvilkår. Ulikheter mellom tariffavtaler på det private kommersielle området og kommunal sektor, var blant annet utløsende for en streik blant Fagforbundets medlemmer på private sykehjem i forbindelse med lønnsoppgjøret i 2012. Politikerne deler seg i to grupper når de vurderer påstanden om at konkurranseutsetting svekker arbeidstakernes lønns- og arbeidsvilkår (figur 4.14). 39 prosent sier seg enige i denne påstanden, mens 36 prosent er uenige. Det er ingen signifikante forskjeller dersom en ser på hvilke utvalg politikerne sitter i. Politikere som sitter i administrasjonsutvalget, svarer på lik linje med andre politikere på dette spørsmålet. En mulig forklaring på at politikerne deler seg i to like store grupper på dette spørsmålet, er at de ikke har kunnskap om eventuelle forskjeller i lønns- og arbeidsvilkår, og dermed svarer ut fra sin grunnholdning til konkurranseutsetting. Som vi skal se i kapittel 5, har politikerne relativt dårlig innsyn i og kontroll med de tjenestene kommunen leverer, og det er dermed ingen grunn til å tro at kunnskapen om lønns- og arbeidsvilkår er større. Tidligere undersøkelser har også vist at administrasjonen har lite kontroll med lønns- og arbeidsvilkår til innleid arbeidskraft, og det er ingen grunn til å tro at politikerne har større kontroll enn administrasjonen (Alsos et al. 2012). En annen mulig forklaring er at spørsmålsstillingen ikke hadde noen nærmere definisjon av «lønns- og arbeidsvilkår». Arbeidskampen i 2012 dreide seg i hovedsak om pensjon, og vi vet ikke om respondentene har inkludert pensjonsordninger når de har svart på dette spørsmålet.

Ser vi på de andre påstandene knyttet til ansattes forhold, er nesten halvparten (46 prosent) enige i at konkurranseutsetting gjør det lettere for kommunen, siden

Figur 4.14 Politikernes holdninger til ulike påstander om konkurranseutsetting og konsekvenser for ansattes forhold. Prosent.



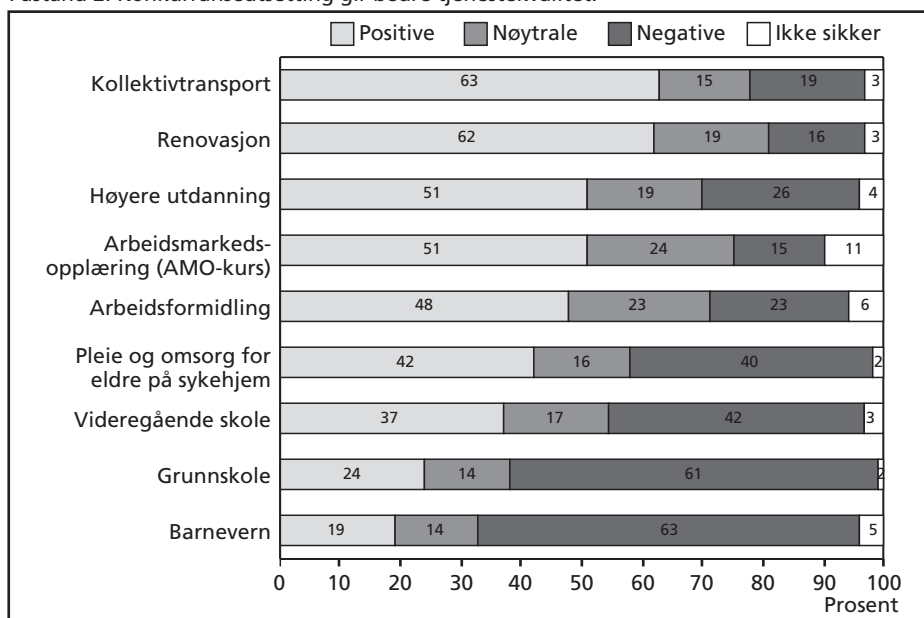
Kilde: Holdningsundersøkelsen 2013, n=1872-1876

også ansvaret for å rekruttere kvalifisert arbeidskraft blir overlatt til andre. Én av to er derimot uenig i påstanden om at konkurranseutsetting skaper flere arbeidsplasser, noe som kan henge sammen med en forutsetning om at de nye arbeidsplassene i privat tjenestesektor vil erstatte kommunale arbeidsplasser i stedet for å komme i tillegg til dem. Omtrent like mange er enige (42 prosent) og uenige (39 prosent) i at arbeidstakerne får flere arbeidsgivere å velge mellom.

Partitilhørighet avgjør synet på konsekvenser

Hvorvidt politikerne er enige eller uenige i de formulerte påstandene, henger sammen med partitilhørighet, og ikke overraskende er det flest politikere fra de partiene som er positive til konkurranseutsetting som er enige i de positivt formulerte påstandene. I figurene 4.15 – 4.17 har vi satt inn holdninger til enkelte av påstandene fordelt på partitilhørighet. Vi har delt svarene inn etter om de sier seg positive, negative eller nøytrale. Når det gjelder sistnevnte kategori, omfatter dette politikere som har svart at de verken er enig eller uenig.

Figur 4.15 Påstand 1: Konkurranseutsetting gir kommunen bedre kontroll over tjenestetilbudet. Påstand 2: Konkurranseutsetting gir bedre tjenestekvalitet.



Kilde: Holdningsundersøkelsen 2013: n=77-616

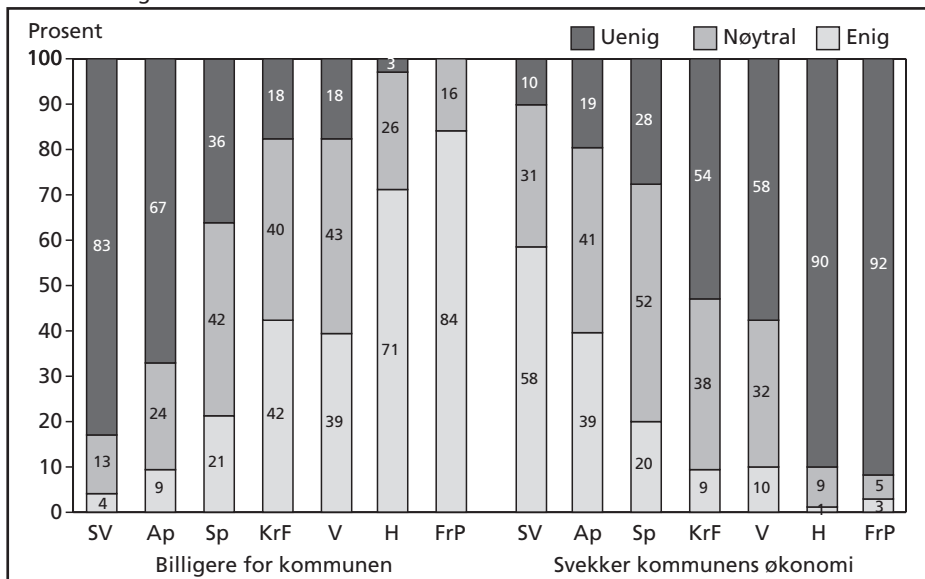
Til påstanden om hvorvidt konkurranseutsetting gir kommunen bedre kontroll over tjenestetilbudet, er det kun flertallet blant politikere fra Høyre og FrP som er enig i dette. En stor andel av disse sier seg imidlertid enig – i Høyre er to av tre enige i dette, og i FrP sier åtte av ti det samme. Dette stemmer godt overens med hva politikerne

svarte på spørsmålet om opplevelse av kontroll med de tjenester som kommunen står ansvarlig for (kapittel 4). På dette spørsmålet opplevde politikere fra disse to partiene at de hadde omtrent lik kontroll med tjenester levert av private som av kommunen selv, mens politikere fra de andre partiene opplevde at kontrollen var dårligere hvis andre enn kommunen produserte tjenestene.

Politikerne fra FrP og Høyre er i enda større grad enige i at konkurranseutsetting gir bedre tjenestekvalitet. Disse politikerne mener dessuten at innflytelsen på kvaliteten er bedre hvis private produserer det, enn der kommunen selv står for produksjonen (se kapittel 5). På denne påstanden er også flere politikere fra KrF og Venstre som er enige enn uenige. Blant disse er det likevel en stor andel – henholdsvis 43 og 45 prosent – som svarer at de verken er enige eller uenige i dette. Dette kan tolkes enten som de mener at tjenestekvaliteten er upåvirket av hvem det er som leverer, eller at de er usikre på dette. SV, Ap og Senterpartiet er i all hovedsak uenige i at tjenestekvaliteten blir bedre, noe som sannsynligvis henger sammen med en grunnleggende skepsis mot konkurranseutsetting.

De klare politiske skillene kommer også frem i påstander knyttet til konkurranseutsetting og økonomi. Både i KrF, Venstre, Høyre og FrP er flere enige enn uenige i at konkurranseutsetting er billigere for kommunen. Få fra disse partiene mener dessuten at konkurranseutsetting svekker kommunens økonomi. Blant politikere fra Sp, Ap og SV er situasjonen den motsatte når det gjelder påstanden om at konkurranseutsetting er billigere. Disse politikerne er imidlertid ikke like klare når de svarer på spørsmålet om

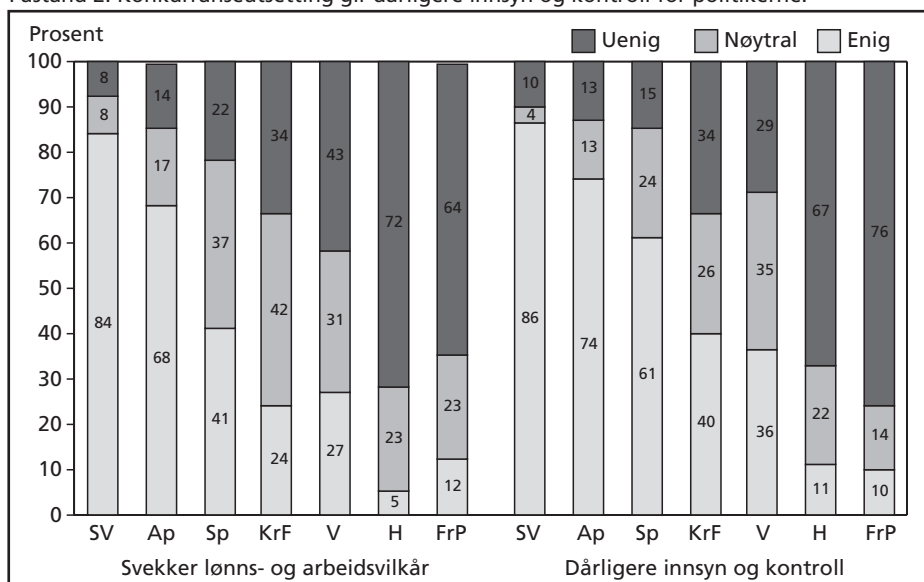
Figur 4.16 Påstand 1: Konkurranseutsetting er billigere for kommunen. Påstand 2: Konkurranseutsetting svekker kommunens økonomi.



Kilde: Holdningsundersøkelsen 2013: n=77-616

hvorvidt konkurranseutsetting svekker økonomien til kommunen. Her er det «bare» fire av ti politikere fra Ap, to av ti fra Sp og seks av ti fra SV som sier seg enige i dette. Politikerne fra Høyre er de som er mest uenige i påstandene om svekkede lønns- og arbeidsvilkår for arbeidstakerne, men både i FrP og Venstre er det flere som er uenige enn enige i denne påstanden. Dette er også tilfellet for KrF-politikerne, men der er andelen som verken er enig eller uenig, høyere. Både blant Ap og SV-politikere er en stor andel enig i påstanden, mens i overkant av fire av ti Sp-politikere sier seg enig i dette.

Figur 4.17 Påstand 1: Konkurranseutsetting svekker arbeidstakernes lønns- og arbeidsvilkår. Påstand 2: Konkurranseutsetting gir dårligere innsyn og kontroll for politikerne.



Kilde: Holdningsundersøkelsen 2013: n=77-616

4.3 Kriterier ved valg av leverandør

Vi går nå over til å se på hvilke faktorer politikerne mener er viktige ved valg av tjenesteleverandør. I spørreundersøkelsen ba vi politikerne om å prioritere de tre viktigste kriteriene av en liste på til sammen ni kriterier. I tillegg kunne respondentene skrive inn egne kriterier i en tekstboks. De kriteriene som var satt opp, var ikke nødvendigvis lovlige kriterier i en anbudssituasjon, men var basert på argumenter som har vært fremme i den politiske debatten.

Hvis en ser alle politikerne under ett, var det to kriterier som skilte seg ut som de viktigste (se tabell 4.1, neste side). Dette omfattet «at leverandør/tilbyder har gode

referanser på det aktuelle området», samt «at de ansatte hos leverandør/tilbyder har gode lønns- og arbeidsvilkår». Nesten seks av ti valgte disse to kriteriene. Deretter er det to kriterier knyttet til kvaliteten på tjenestene politikere har prioritert. Både kriteriet «at leverandør/tilbyder har en kvalitet som er like god som den kommunale» og «at leverandør/tilbyder har en tjenestekvalitet som er bedre enn den kommunale» har hver blitt valgt av 46 prosent.²⁴ Få har krysset av på begge disse kriteriene, men det er ingen klare partiskiller knyttet til om en har valgt at kvaliteten på tilbudet skal være like godt eller bedre. Én av fire politikere har krysset av for at de ønsker at leverandør/tilbyder skal være lokalt forankret, mens nesten like mange har prioritert at leverandør/tilbyder har det billigste anbudet.

Tabell 4.1 Uavhengig av din holdning til konkurranseutsetting, hva mener du er de tre viktigste kriteriene ved valg av tilbyder i en anbudskonkurranse? Prosent.

	I alt	SV	Ap	Sp	KrF	V	H	FrP
Referanser	59	44	52	54	56	63	74	63
Har gode vilkår for sine ansatte	58	87	76	47	53	53	45	35
Like god kvalitet	46	43	43	49	47	50	51	49
Bedre kvalitet	46	38	43	39	45	45	51	52
Lokal aktør	26	25	28	46	25	29	14	11
Billigste anbudet	22	3	10	18	27	19	32	37
Er ideell/frivillig	11	43	15	7	25	7	2	3
Norsk selskap	10	6	9	16	8	7	9	12
Er kommersiell	4	1	3	3	1	4	7	10

Kilde: Holdningsundersøkelsen 2013, n=481-708

Det finnes enkelte partiforskjeller i politikernes prioriteringer. I figur 4.18 har vi samlet partiene i tre bolker. Dette er «venstrepartier», som omfatter SV og Ap, «sentrum» omfatter Sp, KrF og Venstre, mens «høyrepartier» inkluderer Høyre og FrP. En slik fremstilling gjør det mer oversiktlig å få frem forskjellene vi finner langs høyre/venstre-aksen. Forskjeller innad i disse bolkene kan leses ut av tabell 4.1. Vi ser følgende av figuren:

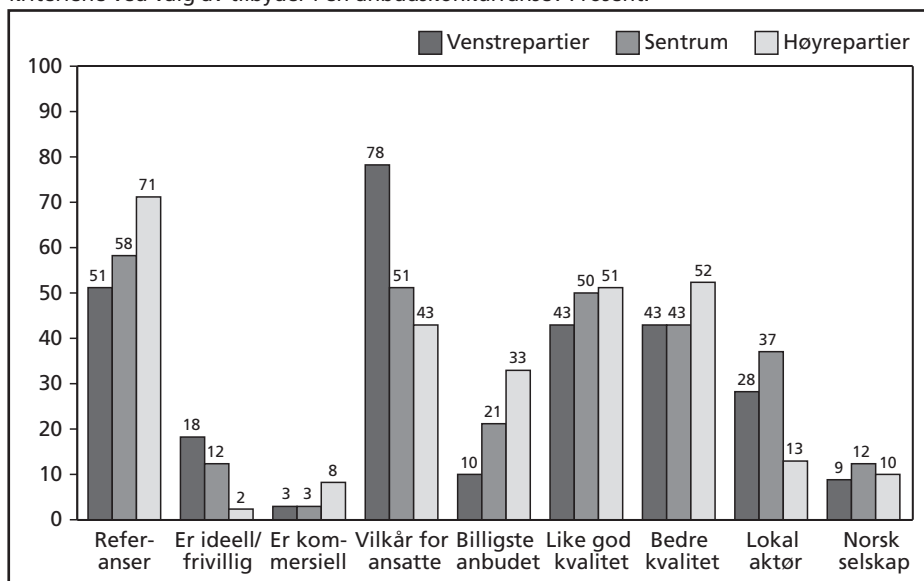
- Politikere fra høyrepartiene er mest opptatt av at leverandøren har gode referanser, samt av at det billigste anbudet skal vinne. Disse politikere er også noe mer opptatt av at tjenestekvaliteten skal være bedre hos den private leverandøren.
- Politikere fra venstrepartiene prioriterer i større grad de ansattes lønns- og arbeidsvilkår, og til en viss grad at leverandøren er ideell/frivillig. Her er det særlig politikere

²⁴ 6 prosent av respondentene har valgt *begge disse kriteriene blant sine tre viktigste*.

fra SV som vektlegger dette kriteriet. At anbudet skal være billigst, prioriteres lavt av disse politikerne.

- Politikere i sentrum er i likhet med høyrepartiene opptatt av at kvaliteten er like god. Denne gruppen prioriterer billigste tilbud høyere enn venstrepartiene, men ikke like høyt som høyrepartiene. Denne gruppen kommer høyt når det gjelder å sette som vilkår at aktøren skal være lokal. Det er i hovedsak Sp-politikere som bidrar til at denne gruppen prioriterer dette kriteriet høyere enn de andre.

Figur 4.18 Uavhengig av din holdning til konkurranseutsetting, hva mener du er de tre viktigste kriteriene ved valg av tilbyder i en anbudskonkurranse? Prosent.



Kilde: Holdningsundersøkelsen 2013, n=481-708

4.4 Oppsummering

- Fire av ti politikere er positive til konkurranseutsetting, mens like mange er negative. Nær alle politikere fra FrP og Høyre er i utgangspunktet positive, men FrP-politikere er svært positive mens Høyre-politikere i større grad fordeler seg mellom å være svært og ganske positive. Tilsvarende forskjeller er det for SV- og Ap-politikere. Begge grupper er negative til konkurranseutsetting, men SV-politikere er i større grad svært negative og Ap-politikere ganske negative.

- Politikere fra store kommuner og politikere ansatt i privat sektor er mer positive enn andre. Dette kan være et utslag av at det er flere politikere fra høyresiden i disse utvalgene.
- Revisjon, renovasjon, kantiner, drift og vedlikehold og renhold er de tjenestene politikerne anser som mest egnet for privat konkurranse. Vann og avløp og omsorgstjenester er etter politikernes mening dårligst egnet.
- Partiforskjellene er i hovedsak de samme uavhengig av tjeneste. Høyre-politikere er noe mer skeptiske til konkurranseutsetting innen institusjonsbaserte omsorgstjenester. Revisjon og renovasjon er tjenester som flere SV- og Ap-politikere mener egner seg bedre enn andre tjenester.
- Politikere fra kommuner som allerede har konkurranseutsatt sine tjenester, er gjennomgående mer positive til konkurranseutsetting, enn politikere fra andre kommuner.
- Omtrent halvparten av politikerne er enig i at konkurranseutsetting gir innbyggerne større valgfrihet. Politikerne deler seg i to når det gjelder påstanden om konkurranseutsetting gir bedre tjenestekvalitet, og flere er uenige i at konkurranseutsetting gir kommunene bedre kontroll over tjenestetilbudet, enn de som er uenige. FrP- og Høyre-politikere er klart mest enige i disse spørsmålene, mens de andre partiene er verken enige eller uenige eller negative.
- Politikerne deler seg i to på påstanden om at konkurranseutsetting svekker arbeidstakernes lønns- og arbeidsvilkår. Her er det Høyre-politikerne som i størst grad er uenige, men også politikerne fra FrP, KrF og Venstre sier seg i liten grad enige i dette.
- Politikere fra ulike partier har ulike syn på hvilke kriterier som er viktige ved valg av leverandør. Alle partier setter leverandørens referanser høyt, men politikere i høyrepartiene prioriterte dette i noe større grad enn sine kolleger i venstrepartiene. Motsatt prioriterte SV- og Ap-politikere at leverandørene hadde gode vilkår for sine ansatte høyt, mens Høyre- og FrP-politikere fant dette mindre viktig enn andre kriterier.
- Henholdsvis 32 og 37 prosent av Høyre- og FrP-politikere prioriterte at anbudet skulle være det billigste, mens bare 3 prosent av SV-politikere og 10 prosent av Ap-politikere gjorde det samme.
- Senterpartiets politikere skilte seg først og fremst ut på spørsmålet om leverandøren skulle være lokal – nesten halvparten av disse politikerne prioriterte dette kriteriet.

5 Styling og kontroll

Kommunestyret har det øverste ansvaret for tilsyn med kommuneforvaltningen og for at kommunen leverer de tjenester den er forpliktet til. En forutsetning for å følge opp dette ansvaret vil være at politikerne har innsyn i og kontroll med de tjenestene som leveres. Kontrollen skjer gjennom rådmannens oppfølging, samt gjennom kontrollutvalgets arbeid. Der tjenester leveres av private, vil kommunens oppfølging av leveransen måtte reguleres gjennom kontrakten. Verken kommuneadministrasjonen, kommunestyret eller kontrollutvalget kan formelt sett ha noen styling med interne prosesser hos leverandørene, men de kan gjennom håndheving av kontraktene følge opp at de får den tjenesten de har bestilt (Alsos et al. 2012).

Fafo har i flere prosjekter undersøkt hvordan det offentlige opptrer som kunde, og hvilke konsekvenser dette kan ha for tjenester som leveres, samt for lønns- og arbeidsvilkår for ansatte hos tjenesteleverandører (se Alsos et al. 2012; Berge & Sønsterudbråten 2011; Berge et al. 2011; Trygstad et al. 2011; Nergaard et al. 2011). Berge og Sønsterudbråten (2011) finner at kun et mindretall av de tillitsvalgte i renholdsbransjen opplever at kundene kontrollerer om arbeidsgiver følger de kontraktskravene som er stilt. Trygstad et al. (2011) viser at kun fire av 40 offentlige virksomheter hadde ført kontroll med lønns- og arbeidsvilkår for ansatte i virksomheter de kjøper renholdstjenester av. Alsos et al. (2012) omhandler blant annet innleid arbeidskraft, og også denne rapporten viser at kommunens kontroll med lønns- og arbeidsvilkår er mangelfull. De nevnte undersøkelsene har vært basert på informasjon fra ansatte i kommuneadministrasjonen samt fra tillitsvalgte, og de har i liten grad sett på politikernes erfaringer med styling av og kontroll med tjenestene. I dette kapittelet vil vi se på i hvilken grad kommunepolitikere mener de har innflytelse på tjenestekvaliteten, samt innsyn i og kontroll med de tjenester som leveres, enten dette skjer i regi av kommunen eller andre leverandører.

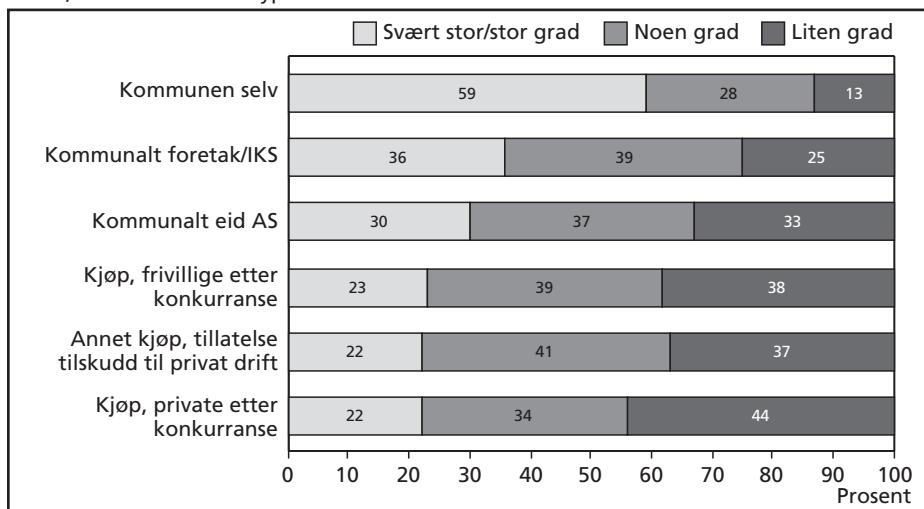
5.1 Innsyn i og kontroll med tjenester

I surveyen til politikerne spurte vi om hvilken innflytelse og kontroll politikerne opplevde å ha over tjenestene, alt etter hvem som leverte disse. Hvis vi ser på tjenester levert av kommunen selv, er det seks av ti som mener at de i svært stor eller stor grad har innsyn

i og kontroll med disse tjenestene (figur 4.1). Det er med andre ord en betydelig andel som mener de kun i noen grad har kontroll eller at de har liten kontroll. Samtidig er andelen som mener de har innsyn i og kontroll med tjenestene enda lavere der andre enn kommunen selv leverer tjenestene. Opplevelsen av kontroll er dårligst der private leverer tjenestene etter konkurranse, eller ved annen type tjenestekjøp. Bare én av fem politikere opplever at de har svært stor grad eller stor grad av innsyn i og kontroll med tjenester fra disse leverandørene. Det er ikke noen signifikant forskjell etter om det er private kommersielle eller private ideelle som leverer tjenestene.

Hvis en derimot ser på i hvilke utvalg de ulike politikerne sitter og sammenholder dette med opplevelse av innsyn og kontroll, finner vi forskjeller. Flere av politikerne som sitter i formannskapet eller administrasjonsutvalget mener de har innsyn i tjenester som kommunen selv leverer. Mellom seks og sju av ti av disse politikerne mener de har innsyn i og kontroll med disse tjenestene, mot halvparten av resten av utvalget. Ser vi derimot på tjenester levert av private, finner vi ingen signifikante forskjeller mellom politikere fra ulike utvalg.

Figur 5.1 Politikernes opplevelse av innsyn i og kontroll med tjenester som driftes på ulike måter, etter «leverandørtype». Prosent.

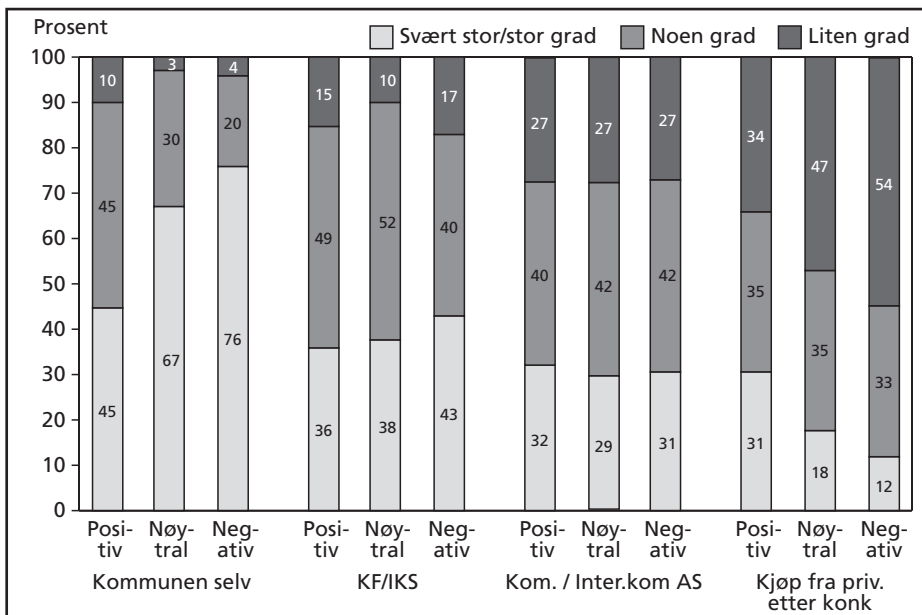


Kilde: Holdningsundersøkelsen 2013, n= 1066-1942

Videre analyser viser at kommunestørrelsen ikke synes å påvirke politikernes opplevelse av kontroll. Partitilknytning har derimot stor betydning. I tabell 5.1 er opplevelsen av kontroll delt opp etter partitilknytning. Tre av fire politikere fra SV og Ap opplever at de har svært stor eller stor grad av innsyn i og kontroll med tjenester levert av kommunen, mens andelen faller drastisk på spørsmålet om tjenester levert av private. For Høyre og FrP er tendensen motsatt. Politikere fra disse partiene opplever samme grad av

innsyn i og kontroll med tjenester levert av private som tjenester levert av kommunen. Politikere fra sentrumspartiene plasserer seg midt imellom Ap/SV og Høyre/FrP. Det er rimelig å anta at alle politikerne i et kommunestyre har tilgang på lik informasjon, enten det er kommunen eller private som produserer tjenestene, og at politikernes holdninger til kjøp fra private påvirker svarene. Dette bekreftes også hvis en sammenligner grunnholdningen til konkurranseutsetting og opplevelsen av innsyn og kontroll (figur 5.2). En høyere andel av de politikere som er positive til kjøp fra private opplever at de har innsyn og kontroll ved kjøp fra private etter konkurranse, enn de som er nøytrale eller negative. Men også blant de som i utgangspunktet er positive, er det flere som opplever godt innsyn og god kontroll der tjenesten leveres av kommunen selv. Dersom forskjellen er reell, kan en spørre om politikere på venstresiden ikke vil kontrollere de private, eller om svarene representerer den faktiske kontrollen politikere har med de private. Motsatt kan en spørre om politikere på høyresiden bare tror de har kontroll, eller om de faktisk blir mer aktive når tjenester settes ut til private.

Figur 5.2 Kommunepolitikernes opplevelse av innsyn og kontroll, etter hvem som leverer tjenestene, og etter om de i utgangspunktet er positive eller negative til konkurranseutsetting. Prosent.



Kilde: Holdningsundersøkelsen 2013, n=112-1094

I tekstboksen på slutten av undersøkelsen hadde en av politikerne skrevet inn at mindre detaljkontroll ikke nødvendigvis er en dårlig ting. Spørsmålet var opprinnelig ikke ment å fokusere på innsyn og kontroll med detaljer, men om politikerne opplever at de har

innsyn i og kontroll med hva kommunens penger benyttes til. Vi vet ikke hvorvidt flere har fortolket dette spørsmålet på samme måte som denne ene respondenten.

Tabell 5.1 Andel av politikerne som opplever svært stor eller stor grad av innsyn i og kontroll med tjenester levert av ulike driftsformer, etter tjeneste og parti. Prosent

	SV	Ap	Sp	KrF	V	H	FrP
Kjøp, private etter konkurranse	12	15	16	25	19	37	31
Annet kjøp, tillatelse tilskudd til privat drift	13	17	21	21	17	20	21
Kjøp, frivillige etter konkurranse	*	20	20	17	32	21	29
Kommunalt eid AS	20	34	26	29	23	35	22
Kommunalt foretak/IKS	38	43	42	34	27	33	21
Kommunen selv	77	75	65	65	50	38	31

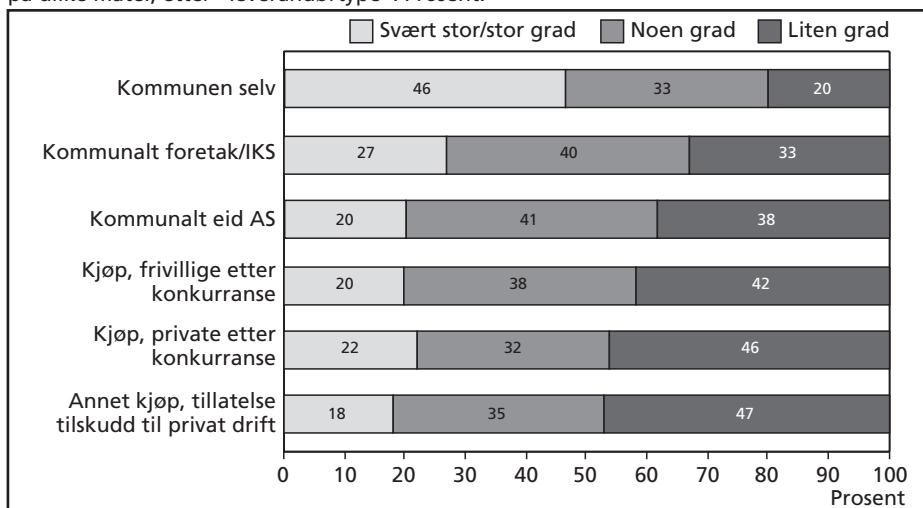
* SV er ikke inkludert under kjøp av frivillige på grunn av lavt antall respondenter (n=40)

Kilde: Holdningsundersøkelsen 2013: n=54-634

5.2 Innflytelse på tjenestekvaliteten

Vi spurte videre om politikerne mente de hadde innflytelse på kvaliteten på de tjenestene som kommunen leverer. Dette spørsmålet vil naturlig nok omfatte både hvilke krav en kan stille til den som leverer tjenesten og hvordan dette følges opp mens leveransen pågår. Spørsmålet er med andre ord noe overlappende med spørsmålet om innsyn i og kontroll med tjenestene. På spørsmålet om tjenestekvalitet ser vi da også det samme mønsteret med hensyn til forskjeller mellom ulike tjenesteleverandører. Størst innflytelse mener politikerne at de har når det gjelder kvaliteten på tjenester som kommunen selv leverer, hvor 46 prosent sier at de opplever at de har svært stor eller stor innflytelse. Politikerne i de større kommunene mener de har større innflytelse på dette området enn politikerne i mellomstore og små kommuner. Dette kan ha sammenheng med at tilgangen på kvalifisert arbeidskraft ofte vil være større i de store kommunene. Forskjellen er størst for tjenester som kommunen selv produserer, eller tjenester som leveres av kommunale/interkommunale foretak og aksjeselskap, samt kjøp fra private kommersielle virksomheter. I hver av disse kategoriene er det 10 prosentpoeng flere av politikerne i de større kommunene som opplever at innflytelsen på kvaliteten er svært stor eller stor. Det er mindre forskjeller når det gjelder kjøp fra private ideelle organisasjoner og andre typer tjenestekjøp fra private. Men også her er forskjellene signifikante.

Figur 5.3 Politikernes opplevelse av innflytelse på tjenestekvalitet på de tjenestene som driftes på ulike måter, etter «leverandørtype». Prosent.



Kilde: Holdningsundersøkelsen 2013, n= 1083-1936

Tabell 5.2 Andel av politikere som opplever svært stor eller stor grad av innflytelse med kvaliteten på tjenester levert av ulike driftsformer, etter tjeneste og parti. Prosent.

	SV	Ap	Sp	KrF	V	H	FrP
Kjøp, private etter konkurranse	10	10	19	23	15	39	31
Annet kjøp, tillatelse tilskudd til privat drift	8	12	18	21	11	29	22
Kjøp, frivillige etter konkurranse	*	14	15	24	16	32	23
Kommunalt eid AS	10	23	16	19	13	25	15
Kommunalt foretak/IKS	32	35	27	29	17	23	15
Kommunen selv	64	65	57	49	37	27	21

* SV er ikke inkludert under kjøp av frivillige pga få respondenter (n=42)

Kilde: Holdningsundersøkelsen 2013: n=55-622

Hvordan politikere svarer, følger også på dette området deres politiske tilhørighet. De med tilhørighet i Høyre og FrP rapporterer om mindre innflytelse på kvaliteten på tjenester levert av kommunen, og relativt mer innflytelse på kvaliteten på tjenester levert av private, enn politikere fra Ap og SV. Sentrumspartiene plasserer seg imellom høyre- og venstresiden. Det kan derfor stilles spørsmål ved om de svarene politikere har gitt viser den reelle innflytelsen de mener å ha, eller om svarene er farget av generelle holdninger til konkurranseutsetting. Men også blant de politikere som er mest negative til konkurranseutsetting mener kun i overkant av seks av ti at de har stor eller svært stor innflytelse på kvaliteten på de tjenestene kommunen selv produserer. Motsatt

ser vi også at blant politikere fra partier som er positive til konkurranseutsetting, er det bare tre til fire av ti som mener de har stor eller svært stor innflytelse på tjenester som kjøpes fra private etter konkurranse.

5.3 Oppsummering

- Kommunestyret har det øverste ansvaret for tilsyn med kommuneforvaltningen og for at kommunen leverer de tjenester den er forpliktet til.
- Seks av ti politikere mener de har innsyn i og kontroll med de tjenester kommunen selv produserer. Politikere som sitter i formannskapet og administrasjonsutvalget opplever at de har bedre innsyn og kontroll enn øvrige politikere.
- Én av fem politikere mener de har innsyn i og kontroll med tjenester levert av private etter konkurranse.
- Politikere fra FrP og Høyre mener de har like godt innsyn i og like god kontroll med tjenester levert fra private som tjenester kommunen selv produserer.
- En høyere andel av politikere som er positive til kjøp fra private opplever at de har innsyn og kontroll ved kjøp fra private etter konkurranse, enn de som er nøytrale eller negative. Men også blant de som i utgangspunktet er positive, er det flere som opplever godt innsyn og god kontroll der tjenesten leveres av kommunen selv.
- 46 prosent av politikerne mener de i svært stor/stor grad har innflytelse på kvaliteten på de tjenester kommunen leverer, mens 22 prosent svarer det samme når det kommer til kjøp fra private etter konkurranse. Politikere fra FrP og Høyre opplever at innflytelsen på kvaliteten er større når private leverer enn når kommunen selv står for produksjonen.

6 Avslutning og konklusjoner

Stadig flere konkurranseutsetter

Åtte av ti kommuner har satt ut tjenester til private, noe som indikerer at konkurranseutsetting er et kjent fenomen i norske kommuner. Det er likevel store forskjeller i hvor stort omfanget er i de enkelte kommunene. For de fleste kommuner er privat konkurranse begrenset til deler av enkelte tjenester. Det er først og fremst blant de harde tjenestene at kommunene har konkurranseutsatt. Dette omfatter veivedlikehold, renovasjon, boligbygging, revisjon og drift og vedlikehold av anlegg og bygninger. Myke tjenester, slik som pleie- og omsorg, er i liten grad konkurranseutsatt. Gjennomgangen av utlysninger i Doffin viser at det er flere store kommuner som likevel bruker konkurranseutsetting på disse områdene, slik at omfanget med hensyn til brukere og ansatte vil være større enn det andelen kommuner viser. Dette stemmer også med andelen av driftsutgiftene som kommunene bruker på kjøp fra private (som omfatter mer enn konkurranseutsetting). Innenfor pleie og omsorg bruker Oslo, Bergen og Stavanger mellom 24 og 28 prosent av budsjettet til private kjøp, mens landsgjennomsnittet er på 8 prosent.

Sammenligner en tallene for 2004 og 2012, ser en også at det er vekst på alle tjenestemrådene når det gjelder konkurranseutsetting, men med et unntak for vannforsyning. Samlet sett kan en si at konkurranseutsetting er mest vanlig i de større kommunene, og det er et økende fenomen. Tre av ti kommunepolitikere sier videre at ytterligere konkurranseutsetting vurderes av det sittende kommunestyret. Dette kan være en indikasjon på at vi vil se en ytterligere vekst i årene fremover.

Politisk kontroversielt

Undersøkelsen blant kommunepolitikere viser at konkurranseutsetting er et tema som følger høyre/venstre-aksen i politikken. Temaet er politisk kontroversielt, og det er stor avstand mellom blokkene. Holdninger til konkurranseutsetting synes å være sterkt ideologisk preget og lite egnet for politiske kompromisser på tvers av blokkene. På den annen side kan dette være preget av at undersøkelsen ble gjennomført bare måneder før stortingsvalget, der også lokalpolitikere er opptatt av å få frem ulikhetene mellom

partiene. Viljen til politiske kompromisser kan dermed være større i det daglige arbeidet i kommunestyrene enn det vår undersøkelse tilsier.

Det er ikke alle områder som etter politikernes mening egner seg like godt/dårlig for konkurranseutsetting. Samtidig endrer ikke politikernes grunnholdning seg markant etter hvilke tjenester det er tale om. Pleie- og omsorgstjenester er blant de tjenestene hvor skepsisen er størst. På mange måter kan en si at den ideologiske kampen om konkurranseutsetting står om disse tjenestene. I den offentlige debatten og i politikernes argumentasjon brukes disse tjenestene ofte som eksempler, og både suksesser og fiaskoer trekkes frem. Uenigheten står om brukernes valgmuligheter, tjenestekvalitet og styring og kontroll med tjenestene. Alle partiene er gjennomgående mer skeptiske til konkurranseutsetting av disse tjenestene enn av andre, og særlig når det gjelder institusjonsbasert pleie og omsorg. Samtidig er politikere fra mellomstore og små kommuner mer skeptiske enn politikere fra store kommuner. Dette kan henge sammen med det politiske flertallet i kommunene, samt at større kommuner gjerne har flere leverandører å velge mellom. En annen forklaring kan være ønsket om å beholde arbeidsplasser i kommunen. Men også mindre kommuner velger å sette ut «myke tjenester». Austevoll kommune i Hordaland er den første mindre kommunen som har besluttet å konkurranseutsette hele pleie- og omsorgstjenesten.²⁵

Motsatt ser en også at «konkurranseskeptiske» politikere er mer positive til enkelte tjenester. Revisjon og renovasjon er de tjenestene hvor politikere fra Ap og SV er mest positive til privat konkurranse. Det er likevel få av kommunene som vurderer å sette ut disse tjenestene på anbud. Kun 2 prosent av kommunepolitikere sier at kommunestyrene for tiden vurderer å sette ut revisjon på anbud. Dette er en tjeneste som for åtte av ti kommuner løses ved hjelp av interkommunalt samarbeid eller av interkommunale foretak (Blåka et al. 2012). En mulig forklaring kan være at politikerne dermed anser disse tjenestene for satt ut – de leveres ikke lenger av kommunens egen driftsorganisasjon.

Arbeidsvilkår versus økonomi

Forskjellene i holdninger til konkurranseutsetting er ikke bare preget av ulik tro på markedsmekanismene. Politikerne vektlegger også ulike elementer i en konkurranseutsetting. Venstrepartiene er markant mer opptatt av vilkårene for de ansatte ved valg av tilbyder, mens høyrepartiene har mer søkelys på økonomi og på hvem som kan levere det billigste anbudet. Politikerne fra høyrepartiene er dessuten noe mer opptatt

²⁵ NHO Service 3. oktober 2012, <http://www.nhoservice.no/article.php?articleID=3961&categoryID=329>.

av leverandørenes referanser og tjenestekvalitet enn det kollegaene i venstrepartiene er, men forskjellen der er ikke like tydelig.

Manglende kontroll og styring

Politikernes muligheter for innsyn i og kontroll med tjenester levert av private vil blant annet avhenge av hvilke krav en har stilt i utlysning og kontrakt. Kontroll med tjenester levert av kommunens egen driftsorganisasjon, interkommunale samarbeid og kommunale foretak, skjer gjennom kontrollutvalg og administrasjon. Kommunepolitikere sett under ett mener at innsynet i og kontrollen med tjenester som driftes av kommunen selv, er bedre enn der den driftes av andre, og private tjenesteleverandører kommer klart dårligst ut. Bare politikere fra FrP og Høyre mener at kontrollen og innsynet er den samme uavhengig av hvem som leverer tjenestene. Disse politikere opplever dessuten at innflytelsen på kvaliteten er større der private leverer, sammenlignet med når kommunen selv produserer tjenestene.

Hvem leverer fremtidens kommunale tjenester?

Om tjenester fremdeles skal leveres av det offentlige eller om en i større grad skal bruke private leverandører, vil, hvis vi legger holdningsundersøkelsen til grunn, avhenge av den politiske sammensetningen i kommunestyrene. Andelen kommuner som konkurranseutsetter har økt, og dersom vi ser på tilbud innen pleie og omsorg, ser vi også en økning. Tre av ti kommunepolitikere sier videre at kommunestyrene vurderer ytterligere konkurranseutsetting. Basert på disse funnene kan en anta at konkurranseutsetting vil øke i årene fremover. Men det vil ikke skje uten debatt.

Referanser

- Alsos, K., Berge, Ø. M., & Ødegård, A. M. (2012). *Kampen om vikarene. Arbeidskraftstrategier i kommunesektoren*. Fafo-rapport 2012:06.
- Berge, Ø. & Hyggen, C. (2011). *Privatskoler i Norden. Omfang, utvikling og den politiske debatten*. Fafo-notat 2011:01.
- Berge, Ø. M. & Sønsterudbråten, S. (2011). *Anbud og arbeidstakerrettigheter. En studie av bransjene renhold, vakt og anlegg*. Fafo-rapport 2011:14.
- Berge, Ø. M., Falkum, E., Trygstad, S. C. et al. (2011). *Skaff oss dem vi trenger. Om arbeidskraftstrategier og forebygging av sosial dumping i helse og omsorg*. Fafo-rapport 2011:20.
- Blåka, S., Therbo, T. & Zeiner, H. (2012). *Kommunal organisering 2012*. Redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase. NIBR-rapport 2012:21.
- Bogen, H. (2011). *Privat drift av omsorgstjenester. Gjennomgang av nyere forskning*. Fafo-notat 2011:22.
- Djuve, A. B & Fløtten, T. (2012). Folkets røst. Holdninger til konkurranseutsetting og økonomisk krise. Innlegg på LOs kartellkonferanse på Gol 14. november.
- Hippe, J. M. & Berge, Ø. M. et al. (2013). *Ombyggingens periode. Landrapport om Norge 1990–2012*. NordMod 2030. Delrapport 5. Fafo-rapport 2013:15.
- Hoveik, S. & Stigen, I. M. (2008). *Kommunal organisering 2008*. Redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase. NIBR-rapport 2008:20.
- KPMG (2012). «*Sosial dumping*» ved anskaffelser i kommunesektoren. Rapport til KS.
- LO (2013). *Konkurranseutsetting – Norge i nordisk sammenheng*. Samfunnsdokumentasjon nr. 1/2013.
- Nergaard, K., Nesheim, T., Alsos, K. et al. (2011). *Utleie av arbeidskraft 2011*. Fafo-rapport 2011:33.
- Trygstad, S. C., Nergaard, K., Alsos, K. et al. (2011). *Til renholdets pris*. Fafo-rapport 2011:18.

Spørreskjema

Konkurransetsetting, holdningsundersøkelse kommunepolitikere 2013

Q1: Sitter du i kommunestyret/bystyret i din kommune?

- Ja Nei

Besvart element [2] i spørsmål 1, hopp over de påfølgende spørsmål

Q2: Først ønsker vi å stille noen spørsmål om deg, og om dine verv i kommunen.

Hvilke utvalg sitter du i?

(Flere kryss mulig, sitter du i et utvalg som har ansvarsområde for flere av alternativene kan du krysse for alle relevante alternativ)

- | | | | |
|-----------------------------------------------|----------------------------------------------|------------------------------------------------|----------------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Formannskap | <input type="checkbox"/> Kontrollutvalg | <input type="checkbox"/> Administrasjonsutvalg | <input type="checkbox"/> Plan/teknisk |
| <input type="checkbox"/> Kultur | <input type="checkbox"/> Opplæring/utdanning | <input type="checkbox"/> Miljø | <input type="checkbox"/> Helse/omsorg/sosial |
| <input type="checkbox"/> Sitter ikke i utvalg | <input type="checkbox"/> Annet | | |

Tekstfelt for annet:

Besvart element [2] i spørsmål 1, hopp over de påfølgende spørsmål

Q3: Hvilket politisk parti representerer du?

- | | | |
|------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|-------------------------------|
| <input type="radio"/> Arbeiderpartiet | <input type="radio"/> Fremskrittspartiet | <input type="radio"/> Høyre |
| <input type="radio"/> Kristelig folkeparti | <input type="radio"/> Miljøpartiet de grønne | <input type="radio"/> Rødt |
| <input type="radio"/> Senterpartiet | <input type="radio"/> Sosialistisk venstreparti | <input type="radio"/> Venstre |
| <input type="radio"/> Tverrpolitisk liste/Bygdeliste | <input type="radio"/> Annet | |

Tekstfelt for annet:

Besvart element [2] i spørsmål 1, hopp over de påfølgende spørsmål

Q4: Hvor mange innbyggere har din kommune?

- Under 5 000 5 000 – 9 999 10 000 – 19 999 20 000- 49 999 50 000 eller flere

Nå ønsker vi å stille noen spørsmål om hvordan din kommune løser sine oppgaver.

Hvordan løser kommunen sine oppgaver per i dag...

Besvart element [2] i spørsmål 1, hopp over de påfølgende spørsmål

Q5: ...i barnehagetjenesten (Flere kryss mulig)

- Kommunens egen driftsorganisasjon
- Gjennom kommunalt eller interkommunalt foretak
- Gjennom kommunalt eller interkommunalt aksjeselskap
- Gjennom kjøp fra private (kommersielle)
- Gjennom kjøp fra frivillige organisasjoner/ideelle stiftelser
- Ikke sikker
- Andre

Tekstfelt for annet:

Besvart element [2] i spørsmål 1, hopp over de påfølgende spørsmål

Q6: ...i hjemmebaserte omsorgstjenester

- Kommunens egen driftsorganisasjon
- Gjennom kommunalt eller interkommunalt foretak
- Gjennom kommunalt eller interkommunalt aksjeselskap
- Gjennom kjøp fra private (kommersielle)
- Gjennom kjøp fra frivillige organisasjoner/ideelle stiftelser
- Ikke sikker
- Andre

Tekstfelt for annet:

Besvart element [2] i spørsmål 1, hopp over de påfølgende spørsmål

Q7: ...i institusjonsbaserte omsorgstjenester?

- Kommunens egen driftsorganisasjon
- Gjennom kommunalt eller interkommunalt foretak
- Gjennom kommunalt eller interkommunalt aksjeselskap
- Gjennom kjøp fra private (kommersielle)
- Gjennom kjøp fra frivillige organisasjoner/ideelle stiftelser
- Ikke sikker
- Andre

Tekstfelt for annet:

Besvart element [2] i spørsmål 1, hopp over de påfølgende spørsmål

Q8: Hvordan løser kommunen sine oppgaver per i dag...

...innen renovasjon?

- Kommunens egen driftsorganisasjon
- Gjennom kommunalt eller interkommunalt foretak
- Gjennom kommunalt eller interkommunalt aksjeselskap
- Gjennom kjøp fra private (kommerielle)
- Gjennom kjøp fra frivillige organisasjoner/ideelle stiftelser
- Ikke sikker
- Andre

Tekstfelt for annet:

Besvart element [2] i spørsmål 1, hopp over de påfølgende spørsmål

Q9: ...drift og vedlikehold av kommunale boliger/anlegg/bygninger?

- Kommunens egen driftsorganisasjon
- Gjennom kommunalt eller interkommunalt foretak
- Gjennom kommunalt eller interkommunalt aksjeselskap
- Gjennom kjøp fra private (kommerielle)
- Gjennom kjøp fra frivillige organisasjoner/ideelle stiftelser
- Ikke sikker
- Andre

Tekstfelt for annet:

Besvart element [2] i spørsmål 1, hopp over de påfølgende spørsmål

Q10: ...vann og avløp?

- Kommunens egen driftsorganisasjon
- Gjennom kommunalt eller interkommunalt foretak
- Gjennom kommunalt eller interkommunalt aksjeselskap
- Gjennom kjøp fra private (kommerielle)
- Gjennom kjøp fra frivillige organisasjoner/ideelle stiftelser
- Ikke sikker

- Andre

Tekstfelt for annet:

Besvart element [2] i spørsmål 1, hopp over de påfølgende spørsmål

Q11: Hvordan løser kommunen sine oppgaver per i dag...

... innen revisjon?

- Kommunens egen driftsorganisasjon
 Gjennom kommunalt eller interkommunalt foretak
 Gjennom kommunalt eller interkommunalt aksjeselskap
 Gjennom kjøp fra private (kommersielle)
 Gjennom kjøp fra frivillige organisasjoner/ideelle stiftelser
 Ikke sikker
 Andre

Tekstfelt for annet:

Besvart element [2] i spørsmål 1, hopp over de påfølgende spørsmål

Q12: ... innen renhold?

- Kommunens egen driftsorganisasjon
 Gjennom kommunalt eller interkommunalt foretak
 Gjennom kommunalt eller interkommunalt aksjeselskap
 Gjennom kjøp fra private (kommersielle)
 Gjennom kjøp fra frivillige organisasjoner/ideelle stiftelser
 Ikke sikker
 Andre

Tekstfelt for annet:

Besvart element [2] i spørsmål 1, hopp over de påfølgende spørsmål

Q13: ... innen kantiner?

- Kommunens egen driftsorganisasjon
 Gjennom kommunalt eller interkommunalt foretak
 Gjennom kommunalt eller interkommunalt aksjeselskap
 Gjennom kjøp fra private (kommersielle)
 Gjennom kjøp fra frivillige organisasjoner/ideelle stiftelser

- Ikke sikker
- Andre

Tekstfelt for annet:

Besvart element [2] i spørsmål 1, hopp over de påfølgende spørsmål

Q14: Hvilke områder benytter kommunen konkurranseutsetting i dag? (Flere kryss mulig)

Med konkurranseutsetting mener vi kjøp av tjenester etter en anbudskonkurranse der private og evt. kommunale driftsenheter gis muligheten til å komme med tilbud på driften av tjenesten.

- Ingen områder
- Barnehage
- Hjemmebaserte omsorgstjenester
- Institusjonsbaserte omsorgstjenester
- Renovasjon
- Drift og vedlikehold av kommunale boliger/anlegg/bygninger
- Vann og avløp
- Revisjon
- Renhold
- Kantiner
- Annet

Tekstfelt for annet:

Besvart element [2] i spørsmål 1, hopp over de påfølgende spørsmål

Q15: Er det noen tjenesteområder dere har besluttet konkurranseutsette i inneværende kommunestyreperiode? (flere kryss mulig)

- Nei
- Barnehage
- Hjemmebaserte omsorgstjenester
- Institusjonsbaserte omsorgstjenester
- Renovasjon
- Drift og vedlikehold av kommunale boliger/anlegg/bygninger
- Vann og avløp
- Revisjon
- Renhold
- Kantiner
- Annet

Tekstfelt for annet:

Besvart element [2] i spørsmål 1, hopp over de påfølgende spørsmål

Q16: I hvilken grad opplever du at politikerne har innsyn og kontroll med tjenester levert av:

	i svært stor grad	i stor grad	i noen grad	i liten grad	i svært liten grad	ikke relevant/benytt er ikke
Kommunens egen driftsorganisasjon	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunalt eller interkommunalt foretak	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunalt eller interkommunalt aksjeselskap	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kjøp fra private etter konkurranseutsetting	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kjøp fra frivillige organisasjoner/ideelle stiftelser etter konkurranseutsetting	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Annet tjenestekjøp fra private og ideelle (for eksempel tillatelse og tilskudd til privat drift)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Besvart element [2] i spørsmål 1, hopp over de påfølgende spørsmål

Q17: I hvilken grad opplever du at politikerne har innflytelse på kvaliteten på de tjenestene som driftes/leveres av:

	i svært stor grad	i stor grad	i noen grad	i liten grad	i svært liten grad	ikke relevant/benytt er ikke
Kommunens egen driftsorganisasjon	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Kommunalt eller interkommunalt foretak	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunalt eller interkommunalt aksjeselskap	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kjøp fra private etter konkurranseutsetting	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kjøp fra frivillige organisasjoner/ideelle stiftelser etter konkurranseutsetting	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Annet tjenestekjøp fra private og ideelle (for eksempel tillatelse og tilskudd til privat drift)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Besvart element [2] i spørsmål 1, hopp over de påfølgende spørsmål

Q18: Er det områder som vurderes konkurranseutsatt av nåværende kommunestyre?

Ja Nei Vet ikke

Besvart element [2] i spørsmål 1, hopp over de påfølgende spørsmål

Besvart element [2] i spørsmål 18, hopp over de påfølgende spørsmål

Besvart element [3] i spørsmål 18, hopp over de påfølgende spørsmål

Q19: Hvilke områder?

- Barnehagetjenesten
- Hjemmebaserte omsorgstjenester
- Institusjonsbaserte omsorgstjenester
- Renovasjon
- Vann og avløp
- Drift og vedlikehold av kommunale boliger/anlegg/bygninger
- Revisjon
- Renhold
- Kantiner
- Andre

Tekstfelt for annet:

Besvart element [2] i spørsmål 1, hopp over de påfølgende spørsmål

Besvart element [1] i spørsmål 18, hopp over de påfølgende spørsmål

Besvart element [3] i spørsmål 18, hopp over de påfølgende spørsmål

Q20: Hvorfor ikke?

Besvart element [2] i spørsmål 1, hopp over de påfølgende spørsmål

Q21: Uavhengig av på hvilke områder kommunen har konkurranseutsatt i dag, hvor godt mener du at følgende tjenester egner seg for konkurranseutsetting i din kommune?

	svært godt	ganske godt	verken godt eller dårlig	ganske dårlig	svært dårlig
Barnehagetjenesten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hjemmebaserte omsorgstjenester	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Institusjonsbaserte omsorgstjenester	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Renovasjon	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vann og avløp	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Drift og vedlikehold av kommunale boliger/anlegg/bygninger	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Revisjon	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Renhold	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kantiner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Besvart element [2] i spørsmål 1, hopp over de påfølgende spørsmål

Q22: Uavhengig av din holdning til konkurranseutsetting, hva mener du er de tre viktigste kriteriene ved valg av tilbyder i en anbudskonkurranse.

- At leverandør/tilbyder har gode referanser på det aktuelle området
- At leverandør/tilbyder er en ideell eller frivillig aktør
- At leverandør/tilbyder er en kommersiell aktør
- At de ansatte hos leverandør/tilbyder har gode lønns- og arbeidsvilkår
- At leverandør/tilbyder har det billigste anbudet
- At leverandør/tilbyder har en tjenestekvalitet som er like god som den kommunale
- At leverandør/tilbyder har en tjenestekvalitet som er bedre enn den kommunale
- At leverandør/tilbyderen er lokalt forankret
- At leverandør/tilbyder er et norsk selskap
- Annet

Tekstfelt for annet:

Besvart element [2] i spørsmål 1, hopp over de påfølgende spørsmål

Q23: Ta stilling til følgende utsagn om konkurranseutsetting:

	Helt enig	Litt enig	Verken enig eller uenig	Litt uenig	Helt uenig
Konkurranseutsetting gir bedre tjenestekvalitet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Konkurranseutsetting er billigere for kommunen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Konkurranseutsetting gir innbyggerne større valgfrihet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Konkurranseutsetting skaper flere arbeidsplasser i kommunen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Konkurranseutsetting svekker de ansattes lønns- og arbeidsvilkår	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Konkurranseutsetting er positivt for de ansatte fordi de får flere arbeidsgivere å velge mellom	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Konkurranseutsetting gir kommunen bedre kontroll over tjenestetilbudet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Konkurranseutsetting svekker kommunes økonomi	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Konkurranseutsetting gir dårligere innsyn og kontroll for politikere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Konkurranseutsetting gjør det lettere for kommunen fordi ansvaret for å rekruttere kvalifisert arbeidskraft til tjenestene blir også utført av andre	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Besvart element [2] i spørsmål 1, hopp over de påfølgende spørsmål

Q24: Opplever du at konkurranseutsetting er et kontroversielt tema i din kommune?

	Ja	Nei	Vet ikke
Blant innbyggerne	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Blant ledere i kommunen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Blant ansatte i berørte enheter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Blant politikere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Blant tillitsvalgte i kommunen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Besvart element [2] i spørsmål 1, hopp over de påfølgende spørsmål

Q25: På generelt grunnlag, hvor positiv eller negativ er du til konkurransetsetting av offentlige tjenester?

- Svært positiv Ganske positiv Verken positiv eller negativ
 Ganske negativ Svært negativ

Besvart element [2] i spørsmål 1, hopp over de påfølgende spørsmål

Q26: Til sist ønsker vi å stille noen spørsmål om deg og kommunen du er politiker i.

Er du kvinne eller mann?

- Kvinne Mann

Besvart element [2] i spørsmål 1, hopp over de påfølgende spørsmål

Q27: Har du i tillegg til ditt verv som kommunestyrerepresentant, arbeid ved siden av?

- Ja, i privat sektor Ja, i offentlig sektor Ja, annet
 Nei, er politiker på heltid Nei, annet

Besvart element [2] i spørsmål 1, hopp over de påfølgende spørsmål

Q28: Hvilken landsdel ligger kommunen i?

- Nord-Norge Trøndelag Vestlandet Sørlandet Østlandet Innlandet

Besvart element [2] i spørsmål 1, hopp over de påfølgende spørsmål

Q29: Hvordan vil du karakterisere den økonomiske situasjonen til din kommune?

Svært god, god, verken eller, dårlig, svært dårlig

- Svært god God Verken god eller dårlig Dårlig
 Svært dårlig

Besvart element [2] i spørsmål 1, hopp over de påfølgende spørsmål

Q30: Robek er et register over kommuner og fylkeskommuner som må ha godkjenning fra Kommunal- og regionaldepartementet for å kunne foreta gyldige vedtak om låneopptak eller langsiktige leieavtaler. For kommuner som er oppført, skal fylkesmannen lovlighetskontrollere kommunestyrets budsjettvedtak.

Er kommunen innmeldt i Robek-registert?

- Ja
 Nei, ikke i løpet av de siste 5 årene

- Nei, men har vært i løpet av de siste 5 årene
 Vet ikke

Besvart element [2] i spørsmål 1, hopp over de påfølgende spørsmål

Q31: Dersom du har kommentarer til undersøkelsen eller spørsmålene vi har stilt, kan du skrive inn her:

Norske kommunepolitikeres holdninger til konkurranseutsetting

Konkurranseutsetting av offentlige tjenester er et politisk kontroversielt tema. I denne rapporten ser vi på norske kommunepolitikeres holdninger til dette spørsmålet. Dette omfatter også hvilke tjenester politikerne mener er best og dårligst egnet til å bli eksponert for kommunal konkurranse, samt hvilke kriterier som er viktige ved valg av leverandører.



Fafo

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2013:30
ISBN 978-82-324-0024-9
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20320