

UTFORDRINGSRETT - ET EGNET VIRKEMIDDEL FOR KONKURRANSEUT- SETTING?

**Konsekvenser for lokalpolitisk
styring og administrativ ledelse**

Av

Kjetil Lie, Geir Møller og

Karl Gunnar Sanda

Rapport nr 205

2003

TELEMARKSFORSKING-BØ

© Telemarksforsking-Bø 2003

Rapport nr. 205

ISBN 82-7401-224-0

ISSN 1501-9918

Pris: kr. 200

Telemarksforsking-Bø

Postboks 4

3833 Bø i Telemark

Tlf: 35 06 15 00

Fax: 35 06 15 01

www.telemarksforsking.no

FORORD

Like før jul 2002 ble Telemarksforskning-Bø engasjert av Kommunenes Sentralforbund (KS) til å stå for den ene delutredningen om konsekvenser av utfordringsrett. Mandatet til denne delutredningen har vært å belyse konsekvensene for administrativ ledelse og lokalpolitisk styring ved innføring av en modell for utfordringsrett tilsvarende den danske.

KS er blitt representert i en interdepartemental arbeidsgruppe som skal forestå utredningsarbeidet med sikte på den presentasjonen som skal foreligge i kommuneproposisjonen for 2004. KS' initiering av de tre parallelle utredningsprosjektene skal gi underlagsmateriale til dette arbeidet.

Vårt utredningsarbeid er gjennomført i samarbeid med oppdragsgiver og åtte utvalgte prosjektkommuner. Prosjektkommunene har vært Hammerfest, Skjervøy, Kristiansand, Os i Hordaland, Asker, Moss, Andebu og Lyngdal. Det er gjennomført to kontaktmøter med KS i oppdragsperioden. I tillegg har vi innhentet materiale til utredningen ved å besøke Kommunernes landsforæning (KL) og to kommuner i Danmark (Greve og Gentofte).

Den foreliggende rapporten er skrevet av Geir Møller, Karl Gunnar Sanda og undertegnede – alle ansatt som forskere ved Telemarksforskning-Bø. Arbeidet er delt oss i mellom bl.a. ved at vi har hatt hovedansvaret for kontakten og intervjuene med hver våre prosjektkommuner. Det større kapitlet (kapittel 2) om grunnlaget fra Danmark og erfaringer med utfordringsretten i Stockholm, er i sin helhet skrevet av Geir Møller.

Vi vil takke prosjektkommunene og informantene våre som alle har stilt velvillig opp og gitt konstruktive innspill og kommentarer. Takk også til Signe Pape og Øistein Gjølberg Karlsen i KS for god oppfølging og kontakt.

Bø i Telemark, primo mars 2003

Kjetil Lie
prosjektleder

INNHALDSFORTEGNELSE

1	INNLEDNING	13
1.1	Bakgrunn og formål	13
1.2	Disposisjon	13
1.3	Metode	14
2	LOV OM SERVICESTRATEGI OG UTFORDRINGSRETT	16
2.1	Bakgrunn	16
2.2	Loven om ændring av lov om kommunernes styrelse...	17
2.3	Utfordringsretten (§62a og §62b)	20
2.3.1	Er kommunen forpliktet til å behandle den private utfordringen?	20
2.3.2	Hvordan skal kommunen håndtere en kvalifisert utfordring?	23
2.3.3	Hvordan skal kommunen følge opp en beslutning?	24
2.4	Debatten omkring loven	26
2.5	Forberedelsene i to danske kommuner	34
2.5.1	Håndteringen av utfordringsrett og servicestrategi	35
2.5.2	Kommunenes vurderinger av loven	39
2.6	Utfordringsretten i Stockholm	44
3	VURDERING AV UTFORDRINGSRETTE I NOEN NORSKE KOMMUNER	49
3.1	Hammerfest kommune	49
3.1.1	Politisk og administrativ organisering	49
3.1.2	Bruk av ulike styringssystemer i kommunen	50
3.1.3	Vurdering av kommunens organisasjons- og styringssystemer	51
3.1.4	Synspunkter på loven om servicestrategi og utfordringsrett	52
3.2	Skjervøy kommune	54
3.2.1	Politisk og administrativ organisering	54

3.2.2	Bruk av ulike styringssystemer i kommunen	55
3.2.3	Vurderinger av kommunens organisasjons- og styringsmodell	56
3.2.4	Synspunkter på loven	57
3.3	Kristiansand kommune	58
3.3.1	Politisk og administrativ organisering	59
3.3.2	Bruk av ulike styringssystemer i kommunen	60
3.3.3	Vurdering av kommunens organisasjons- og styringssystemer	61
3.3.4	Synspunkter på loven om servicestrategi og utfordringsrett	62
3.4	Os kommune i Hordaland	64
3.4.1	Politisk og administrativ organisering	65
3.4.2	Bruk av ulike styringssystemer i kommunen	66
3.4.3	Vurdering av kommunens organisasjons- og styringssystemer	67
3.4.4	Synspunkter på loven om servicestrategi og utfordringsrett	67
3.5	Asker kommune	69
3.5.1	Politisk og administrativ organisering	69
3.5.2	Bruk av ulike styringssystemer i kommunen	70
3.5.3	Vurdering av kommunens organisasjons- og styringssystemer	71
3.5.4	Synspunkter på loven	71
3.6	Moss kommune	72
3.6.1	Politisk og administrativ organisering	73
3.6.2	Bruk av ulike styringssystemer i kommunen	73
3.6.3	Vurdering av kommunens organisasjons- og styringssystemer	74
3.6.4	Synspunkter på loven	74
3.7	Andebu kommune	76
3.7.1	Politisk og administrativ organisering	76
3.7.2	Bruk av ulike styringssystemer i kommunen	77
3.7.3	Vurdering av kommunens organisasjons- og styringssystemer	78
3.7.4	Synspunkter på loven	78
3.8	Lyngdal kommune	79
3.8.1	Politisk og administrativ organisering	80
3.8.2	Bruk av ulike styringssystemer i kommunen	81
3.8.3	Vurdering av kommunens organisasjons- og styringssystemer	81
3.8.4	Synspunkter på loven	82

4 DISKUSJON AV FORUTSETNINGER, UTFORDRINGER OG KONSEKVENSER 83

4.1 Administrative forutsetninger, utfordringer og konsekvenser 83

4.1.1 Organisatoriske forhold 83

4.1.2 Økonomisk-administrative forhold 86

4.2 Forutsetninger, utfordringer og konsekvenser for kommunens politiske virksomhet 90

4.2.1 Delegasjonsforbudet 90

4.2.2 Begrensede styringsmuligheter? 91

4.2.3 Tilstrekkelig styringsinformasjon? 94

4.2.4 Rolledeling eller samarbeid 94

4.2.5 Politikerrollen og politisk interesse 96

4.2.6 Utfordringsretten - en hensiktsmessig vridning av den politiske dagsorden? 98

4.3 Vil loven virke etter intensjonen og vil den være formålstjenlig? 99

4.3.1 Økt bevissthet om hvordan kommunen bruker sine ressurser? 99

4.3.2 Økt kommunikasjon med innbyggerne om hvordan kommunen utfører sine oppgaver? 99

4.3.3 Økt bruk av konkurranseutsetting? 100

4.3.4 Er loven formålstjenlig? 102

5 OPPSUMMERING OG DISKUSJON 105

LITTERATUR 112

SAMMENDRAG

Kommunenes Sentralforbund har engasjert ulike utredningsmiljøer til å belyse ulike sider ved en ordning med utfordringsrett i kommunesektoren. Det skal tas utgangspunkt i en modell for utfordringsrett tilsvarende den som nylig har blitt innført i Danmark. Telemarksforskning-Bø ble bedt om å utrede konsekvensene for lokalpolitisk styring og administrativ ledelse. KS deltar i en interdepartemental arbeidsgruppe som skal legge fram en utredning i kommuneproposisjonen våren 2003. Momenter fra foreliggende rapport, sammen med bidragene fra to andre, parallelle utredningsprosjekter initiert av KS, skal kunne gi underlagsmateriale til arbeidsgruppens utredning.

Vi starter utredningen med å gi en bakgrunn fra Danmark. Kjernen i den danske lovreguleringen er at private tjenesteleverandører skal ha muligheter til å utfordre kommunenes måte å utføre en oppgave på. Kommunen har plikt til både å motta utfordringer, behandle dem og treffe beslutninger. Loven legger imidlertid ikke føringer på hva slags beslutninger kommunen kan fatte, bare at den skal fatte en beslutning, og at denne skal fattes av kommunestyret. Formålet synes derfor vel så mye å være rettet mot skjerping av kommunens egne rutiner, som at den legger opp til økt bruk av private tilbydere. Lovreguleringen fastsetter tre viktige forpliktelser for kommunene:

- 1) Utarbeide en servicestrategi ved valgperiodens oppstart.
- 2) Foreta beregningsmessige sammenligninger av kostnadene ved den kommunale driften målt mot den tilbudte prisen i "kvalifiserte" utfordringer, dvs. utfordringer som ikke har blitt avvist av ulike årsaker .
- 3) Utarbeide en redegjørelse om hvordan kommunen gjennom valgperioden har fulgt opp servicestrategien og hvordan den har behandlet innkomne tilbud fra private utfordrere.

Det sentrale med loven er at den først og fremst legger føringer på de rutinene kommunen skal bruke i forhold til effektivisering. Disse rutinene "tvinger" samtidig kommunene til å vurdere konkurranseutsetting som et virkemiddel. Men beslutningen om valg av virkemiddel (konkurranseutsetting eller ikke) overlater loven til den lokaldemokratiske prosess. Det er gjennom plikten til å utarbeide en redegjørelse ved valgperiodens slutt, at innbyggerne gis mulighet til å reagere på de beslutninger kommunen har fattet. Således er det også et sentralt element i loven at det er kommunestyret som skal fatte beslutningene, ikke administrasjonen eller politiske utvalg. At det er kommunestyret som skal fatte beslutningene, innebærer at det er de valgte politikerne som direkte skal ansvarliggjøres.

Når en privat tjenesteleverandør kommer med et utfordringstilbud, må kommunen ta stilling til disse tre spørsmålene:

- 1) Er kommunen forpliktet til å behandle utfordringstilbudet?
- 2) Hvordan kommunen i så fall skal behandle tilbudet?
- 3) Hvordan kommunestyrets beslutning skal følges opp?

Når det gjelder 1) må kommunen først vurdere om tilbudet omfattes av loven. For det første innebærer det en vurdering av om tilbudet er regulert av *annen lovgivning*, da lovens anvendelse viker for annen særlovgivning. For det andre skal kommunen vurdere om det er et tilbud fra en *privat*. Det betyr at andre offentlige virksomheter enn kommunen selv ikke er omfattet av loven og har derfor ikke rett til å få behandlet en utfordring. For det tredje skal kommunen vurdere om det er et *konkret tilbud*. Med dette forstås at tilbudet skal være et bindende løfte i overensstemmelse med alminnelige avtalerregler, og utformet spesifikt for den aktuelle kommune. Ut over dette stilles det ikke ytterligere formelle krav til tilbudets presisjon og detaljeringsgrad. For det fjerde skal det vurderes om tilbudet omfatter en oppgave som kommunen *løser for seg selv*. Dette betyr at en oppgave kommunen allerede har satt ut til en ekstern leverandør, ikke omfattes av reglene om privat utfordringsrett. Det innebærer også om oppgaven utføres av en annen offentlig myndighet, herunder en annen kommune eller et kommunalt fellesskap (tilsvarer et interkommunalt selskap). Men dersom en tjeneste utføres av et kommunalt fellesskap, vil en privat kunne rette utfordringen direkte mot det kommunale fellesskapet.

Ut over dette kan kommunen, under visse vilkår, avvise en privat utfordring uten å foreta en sammenligning av kommunens og den private utfordrers kostnader. Hensikten er å unngå unødvendig administrasjon i å behandle for små og/eller useriøse tilbud.

Gitt at et utfordringstilbud faktisk må eller skal realitetsbehandles, skal saksutredningen omfatte en beregning av de kostnadene kommunen har med å løse den aktuelle oppgaven sammenlignet med tilbudet fra privat utfordrer. Det kreves i utgangspunktet ikke noen detaljert beregning og sammenligning med den private utfordrer på enkelt-utgiftsposter. Kommunen kan velge å trekke inn andre momenter enn de kostnadene som er direkte knyttet til den aktuelle tjenesten. Det er ingen innskrenkninger i de saklige hensyn som kommunen kan ta med i kostnadsberegningene. Her kan kommunen utforme en kvalitetsbeskrivelse av oppgaven og foreta skjønn i forbindelse med følgeomkostninger og transaksjonskostnader for å få en mer realistisk sammenligning. I Danmark er det ventet at Innenriksministeriet vil utarbeide nærmere retningslinjer om hva som skal inngå i kommunens kostnadsberegninger.

På bakgrunn av en slik omkostningsammenligning og vurdering for øvrig, kan kommunen velge tre beslutninger:

- a) Avvise tilbudet, men med en begrunnelse.

- b) Sette oppgaven ut på et åpent anbud (et krav dersom oppgavens verdi er høyere enn EU's terskelverdier).
- c) Inngå nærmere forhandlinger med den aktuelle tilbyder (bare dersom oppgavens verdi er under EU's terskelverdier).

Kommunestyret skal i utgangspunktet enten ta imot utfordringen fra privat tilbyder eller avvise den. Dersom kommunen velger å avvise tilbudet, skal dette begrunnes. Det stilles ingen krav til begrunnelsen, bortsett fra at beslutningen er underlagt alminnelige forvaltningsmessige prinsipper om saklig forvaltning. Kommunestyret kan imidlertid ikke treffe en prinsippbeslutning om at den ikke ønsker å ta imot private leverandørers tilbud. Det betyr at loven forplikter kommunestyret til å treffe beslutninger i hvert enkelt tilfelle den mottar en kvalifisert utfordring. Begrunnelsen for å avvise tilbudet skal, foruten at den formidles til utfordrer, også offentliggjøres til innbyggerne.

Kapittel 2 består for øvrig av en større omtale av debatten på Folketinget i Danmark. Diskusjonen kan grupperes i fire hovedtemaer: a) lovens egentlige formål, b) at loven griper for mye inn i kommunenes frihet, og at den dermed er et uttrykk for mistillit til kommunene, c) at loven vil medføre byråkratisering og økt ressursinnsats i kommunene, og d) andre praktiske problemer/konsekvenser. Hovedkritikken går på den delen av loven som omhandler utfordringsretten, mens det er større enighet om servicestrategi og serviceredegjørelse.

Kapittel 3 er viet de åtte norske kommunene som vi har intervjuet. Vi har lagt vekt på å få frem hvilke administrative og organisatoriske konsekvenser en utfordringsrett vil ha. Det enkelte hovedavsnittet om hver kommune avsluttes med kommunens generelle synspunkter på loven.

I kapittel 4 drøfter vi ulike forutsetninger, utfordringer og konsekvenser av en utfordringsrett i Norge etter dansk modell. Med forutsetninger i denne forbindelse har vi forstått hva som må ligge til rette for at en ordning med utfordringsrett skal fungere etter hensikten. Gitt en slik forutsetning, drøfter vi så hva som fordres av tilpasninger eller tiltak i kommunene. Det kaller vi utfordringene. I lys av forutsetningene og de tilhørende utfordringene, kan vi så belyse mulige konsekvenser for kommune-Norge. I det siste hovedavsnittet i kapitlet stiller vi spørsmålet om det er grunnlag for å mene at en lovregulering vil virke etter intensjonen. Drøftingen baserer seg på tre sentrale intensjoner som loven skal fremme:

1. Økt bevissthet om hvordan kommunen bruker sine ressurser
2. Økt kommunikasjon med innbyggerne omkring hvordan kommunen utfører sine oppgaver.
3. Økt bruk av konkurranseutsetting (i betydningen at flere tjenester utføres av private leverandører).

Vi stiller også spørsmålet om loven synes formålstjenlig vurdert opp mot de målene som er lagt til grunn i budsjettforliket mellom Fremskrittspartiet og Regjeringen. Vi konkluderer med at loven uten tvil vil være et kraftfullt virkemiddel som vil eksponere større deler av den kommunale tjenesteproduksjonen i Norge for ekstern konkurranse. Flere av casekommunene våre mener at loven vil føre til et altfor ensidig fokus på én type effektiviseringstiltak, nemlig den som innebærer en anbud-/tilbudskonkurranse mellom kommunen og en eller flere eksterne, private tilbydere. Det største ankepunktet mot loven gjelder nok likevel at den vil føre til økt byråkrati.

Siden forutsetningen for konkurranseutsetting varierer både fra distrikt til distrikt og fra sektor til sektor, kan man stille spørsmålstejn ved hensiktssmessigheten av en generell lov for all kommunal virksomhet. Enkelte av casekommunene foreslår at loven primært, eller i det minste i første omgang, bare gjøres gjeldende for deler av den kommunale virksomheten. Det siktes her til de områdene der mange kommuner alt har erfaring med konkurranseutsetting og også vet at det er forholdsvis enkelt og rimelig å lage gode og dekkende kontrakter.

Avslutningskapitlet (kapittel 5) gir en oppsummering og noen innspill og momenter til en eventuell utfordringsrett i Norge. Her drøfter vi også alternative tilpasninger og modeller til loven om utfordringsrett slik denne er utformet i Danmark.

1 INNLEDNING

1.1 *Bakgrunn og formål*

I budsjettavtalen mellom Fremskrittspartiet og Regjeringen er det tatt inn et punkt om at "Avtalepartene er enige om at bedre tjenester og bedre utnyttelse av offentlige ressurser fremmes gjennom økt bruk av konkurranse mellom offentlige og private tjenesteprodusenter. Regjeringen bes i kommuneproposisjonen for 2004 drøfte alternative modeller for å stimulere til økt bruk av konkurranse i kommunesektoren. En av modellene som skal vurderes, er den danske "utfordringsrett". Avtalepartene legger vekt på at innføringen av modeller som stimulerer til eller setter krav om økt bruk av konkurranse, ikke medfører økt statlig eller kommunalt byråkrati."

Like etter at budsjettforliket ble inngått, har sentralstyret i Kommunenes Sentralforbund (KS) behandlet spørsmålet om utfordringsrett. Fra saksbehandlingen framgår bl.a. at "spørsmålet om utfordringsrett er svært omfattende og kan få store konsekvenser for så og si alle norske kommuner og fylkeskommuner - også negative konsekvenser mht. redusert frihet til å ta egne prioriterte initiativ til konkurranseutsetting, store administrative utgifter, stort og tungrodd byråkrati og en uoversiktlig økonomisk styringssituasjon." Et annet vedtaks punkt sier at "spørsmålet om å innføre en utfordringsrett nøye må vurderes i samarbeid mellom staten og kommunesektoren for å sikre at en eventuell innføring gir en positiv nettoeffekt for kommunene/fylkeskommunene og innbyggerne."

På denne bakgrunnen rettet KS en henvendelse til staten med ønske om et samarbeid og en tett kontakt i arbeidet med å vurdere ulike sider ved utfordringsretten. KS er blitt representert i en interdepartemental arbeidsgruppe som skal forestå utredningsarbeidet med sikte på presentasjon i kommuneproposisjonen. KS har igangsatt tre parallelle utredningsprosjekter som bl.a. skal kunne gi underlagsmateriale til dette arbeidet.

Den ene delutredningen framgår av denne rapporten. Telemarksforskning-Bø belyser her administrative og lokalpolitiske konsekvenser av en modell lik den som Danmark innførte fra sist årsskifte.

1.2 *Disposisjon*

I kapittel 2 beskrives lovgrunnlaget i Danmark. Vi drøfter bl.a. kriteriene for når kommunen er forpliktet til å behandle det private utfordringstilbudet, hvordan kommunen i så fall skal behandle en kvalifisert utfordring, og hvordan kommunestyrets beslutning skal følges opp. I kapitlet er det også viet en del plass til ulike argumenter som kom fram i debatten omkring loven i Danmark. Greve og

Gentoftes forberedelser til loven, og vurderinger av den, omtales i kapittel 2.5. Avslutningsvis i kapittel 2 belyses erfaringene med utfordringsretten i Stockholm.

Kapittel 3 omhandler de åtte norske ”studiekommunene” våre. Det er samme mal for hvert av kommunekapitlene. Først en beskrivelse av kommunens politiske og administrative organisering, så et avsnitt om bruken av ulike styringssystemer i kommunen, deretter en vurdering av kommunens organisasjons- og styringssystemer og til slutt kommunens synspunkter på loven om servicestrategi og utfordringsrett slik denne er utformet i Danmark.

I kapittel 4 drøfter vi forutsetninger, utfordringer og konsekvenser av en slik lov. Drøftingen baserer seg på ”funnene” i kapittel 2 og 3 i tillegg til kilde-materiell (forskningsrapporter og litteratur) for øvrig. I tråd med mandatet for utredningen, har vi forsøkt å skille mellom det vi oppfatter som mer rendyrkede administrative konsekvenser kontra de lokalpolitiske eller styringsmessige. Kapittel 4.1 gjelder således administrativ side og kapittel 4.2 den politiske ”banehalvdelen”. Kapittel 4.3 stiller spørsmålet om loven vil virke etter intensjonen.

Det avsluttende kapitlet (kapittel 5) oppsummerer det vi har drøftet og belyst i tidligere kapitler. Vi har her et tabelloppsett som viser de administrative og lokalpolitiske forutsetningene og utfordringene ved en tilpasning til loven. I samme oppstilling vises også de positive og negative konsekvensene som har sammenheng med de gitte tilpasningene. De positive konsekvensene vil være uttrykk for pro-argumentene mens de negative uttrykk for mot-argumenter i en diskusjon om innføring av utfordringsrett i kommune-Norge.

1.3 Metode

Kunnskapsutviklingen i prosjektarbeidet har primært skjedd i kontakten med oppdragsgiver, de åtte norske kommunene og informasjons- og erfaringsutvekslingen med KL og to kommuner i Danmark. I noen grad har vi også basert oss på litteratur fra tilgrensende prosjekter.

Vi har intervjuet administrativ ledelse i alle kommunene. I tillegg har vi intervjuet politisk ledelse i syv av de åtte norske kommunene. Vi fikk ikke anledning til å intervju Lyngdals KrF-ordfører. To av ordførerne vi har intervjuet, er fra Høyre (i Kristiansand og Asker), to fra KrF (i Skjervøy og Andebu), to fra Fremskrittspartiet (i Os og Moss)¹ og én fra Arbeiderpartiet (i Hammerfest). I samråd med oppdragsgiver ønsket vi at rundt halvparten av utvalget skulle bestå av kommuner som er godt kjent med konkurranseeksponering. Disse kommunene fant vi blant ”blå kommuner”. Utvalget vårt har dermed en viss overvekt

¹ Vi intervjuet varaordføreren i Moss, som fungerte som ordfører den uken vi gjennomførte samtalen.

fra borgerlig styrte kommuner. Vi mener likevel at vi har fått godt nok frem en balansert beskrivelse av de politiske holdningene og skillelinjene. I et eget kapittel har vi et utdypende sammendrag av de ulike argumentene fra debatten på Folketinget i Danmark. I tillegg gjennomførte vi intervjuer med ledende personer fra i alt seks partier i Kristiansand.

2 LOV OM SERVICESTRATEGI OG UTFORDRINGSRETT

Dette kapittelet inneholder en gjennomgang av den danske loven om utfordringsrett og servicestrategi, debatten omkring denne loven og hvordan to danske kommuner har forberedt seg i forhold til den. Til slutt i kapittelet gir vi også en kort presentasjon av en tilsvarende utfordringsrett i Stockholm kommune.

Hovedformålet her er å avdekke mulige utfordringer som dukker opp i kjølvannet av en slik lov. Som bakgrunn for dette har vi derfor gitt en forholdsvis detaljert beskrivelse av den danske loven i avsnitt 2.3. Dersom leseren ikke er spesielt opptatt av lovens detaljer kan resten av kapittelet leses uavhengig av avsnitt 2.3. I avsnitt 2.4 har vi også forsøkt å sammenfatte debatten omkring innføringen av loven i Danmark. Formålet med dette avsnittet er først og fremst å avdekke noen problemstillinger, ikke komme med noen konkrete svar i forhold til de utfordringer som eventuelt følger av loven. Lesere som ikke er spesielt interessert i denne debatten, kan derfor hoppe over dette avsnittet.

2.1 Bakgrunn

”Lov om ændring av lov om kommunernes styrelse og lov om ligestilling av kvinder og mænd (Servicestrategi, udfordringset m.v.)” ga fra 1.1.2003 private leverandører rett til å utfordre de danske kommunene på gjennomføring av deres oppgaveløsning.² Kjernen i loven er at private leverandører skal ha mulighet for å utfordre kommunenes måte å utføre en oppgave på. I loven heter det at når en privat avgir et konkret tilbud på å utføre en oppgave, som kommunen selv utfører for seg selv, skal kommunen treffe beslutning om hvorvidt oppgaven fortsatt skal utføres av kommunen. Samtidig pålegger loven kommunen å utarbeide en servicestrategi ved inngangen av hver valgperiode og en redegjørelse ved utgangen av hver valgperiode. Disse skal henholdsvis inneholde kommunens politikk på hvordan kommunens oppgaver skal utføres og en redegjørelse for hvilke fornyelsestiltak kommunen har gjennomført i valgperioden, deriblant hvordan kommunen har håndtert utfordringsretten.

I følge den danske regjeringens redegjørelse til Folketinget fremgår det at loven er en del av en bredere ”nyutvikling” av det danske velferdssamfunnet, der ”borgerne i høyere grad enn hittil settes i sentrum for den offentlige sektors

² Loven omtales heretter som ”lov om servicestrategi og utfordringsrett”. Bakgrunnen for den offisielle tittelen på lovendringen er at de nye bestemmelsene om servicestrategi og utfordringsrett erstatter en tidligere bestemmelse om kommunens informasjonsplikt om service og likestilling.

ytelser” (Betenkning til lovforslaget av 15. mars 2002). I den samme redegjørelsen fremgår det også hva hovedformålet med loven er: ”å forplikte kommunestyrene til – både i forbindelse med fastlegging av deres servicestrategier og i forbindelse med behandlingen av private tilbud om å utføre oppgaver for dem – å gjennomtenke deres oppgaveløsning innenfor det kommunale området”. Regjeringen vektlegger med andre ord målet om at kommunene skal reflektere omkring sin oppgaveløsning, ikke at en bestemt oppgaveløsning skal velges. Prinsippet om at staten skal velge målene, og kommunen skal velge hvordan oppgavene skal løses, står med andre ord fast i følge redegjørelsen: ”Klarhet i mål og frihet til å velge sin egen vei til målet er etter regjeringens oppfatning de nødvendige forutsetninger for at kommuner kan leve opp til de store forventninger til de kommunale serviceytelser som de står overfor. Lovforslaget skal medvirke til å tilveiebringe disse forutsetninger”.

2.2 Loven om ændring av lov om kommunernes styrelse...

Lov om servicestrategi og utfordringsrett erstatter en tidligere § 62 i lov om kommunernes styrelser. Den tidligere § 62 omhandlet bestemmelser om kommunens forpliktelser til å orientere kommunens beboere om de kommunale ytelsene som tilbys og mål for utviklingen av dem. Herunder skulle kommunen redegjøre for de driftsoppgaver som kommunen hadde satt ut til andre enn seg selv. Med andre ord inneholdt den gamle § 62 en orienteringsplikt om hvordan kommunens praksis med konkurranseutsetting *hadde vært*. Denne orientering ble presentert i form av serviceredgjørelser (innført i 1995).

Den nye § 62 starter med å pålegge kommunene ved utgangen av valgperiodens første år, å vurdere *fremtidig bruk* av konkurranseutsetting i form av en servicestrategi:

”Kommunestyrelsen skal inden udgangen af valgperiodens første år vurdere, hvordan kvaliteten og effektiviteten i den kommunale opgavevaretagelsen kan udvikles (servicestrategi). Kommunestyrelsen skal i den forbindelse vurdere, om kommunen skal gøre brug af udbud, og på hvilken måde dette skal ske. Servicestrategien skal gjøre tilgjengelig for kommunens beboere i form av en redegjørelse”

I følge Innenriksministerens tale til Folketinget (15.mars 2002) representerer endringen at fokus flyttes fra de ”bagudrettede og konstaterende til den fremadrettede prosces i kommunernes bestræbelser på at gjøre oppgaveløsningen bedre og billigere”. Lovendringen erstatter med andre ord en tilbakeskuende serviceredgjørelsen med en mer fremtidsrettet servicestrategi. I den nye paragrafen

heter det også at det er Indenrigs- og sundhedsministeriet som kan fastsette nærmere regler for serviceerklæringens innhold.

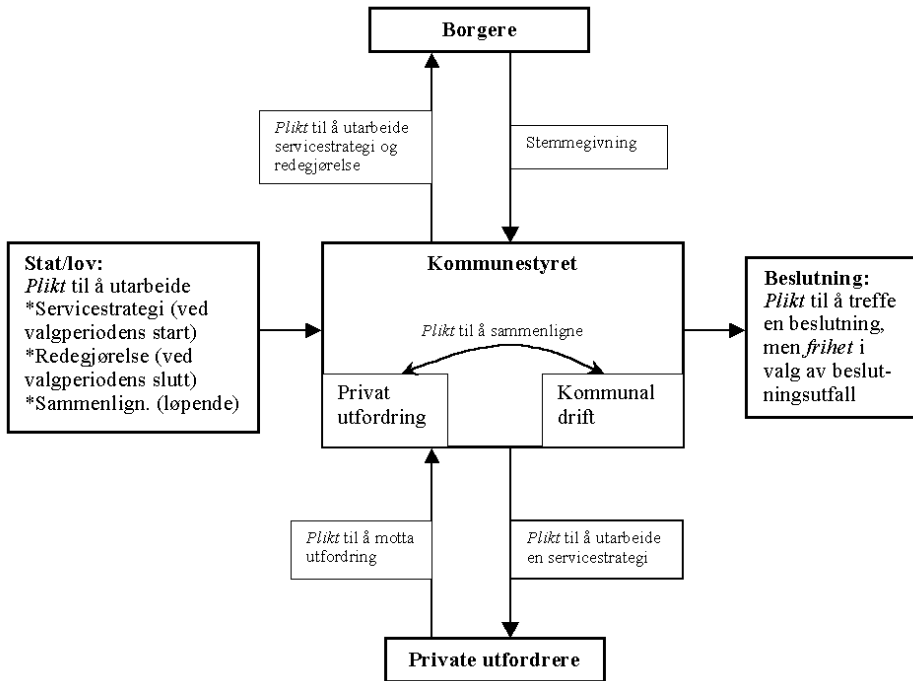
Det vesentlig nye med lovforslaget er imidlertid utfordringsretten som er nedfelt i § 62a:

”Når en privat afgiver et konkret tilbud på udførelse af en opgave, kommunen udfører for sig selv, skal kommunalbestyrelsen træffe beslutning om, hvorvidt opgaven fortsat skal udføres af kommunen.”

I tillegg er også kommunene i følge §62c forpliktet til, innen utgangen av 3. kvartal i kommunevalgåret, å redegjøre for hvordan kommunen har fulgt opp servicestrategien etter § 62. En slik redegjørelse skal presenteres for kommunens innbyggere og inneholde en beskrivelse av hvordan man har løst kommunens oppgaver, hvordan man har forholdt seg til de tilbudene som er gitt i kraft av utfordringsretten og om man har fulgt den strategi man har lagt.

Det betyr at kommunen i starten av valgperioden skal utforme en strategi, under valgperioden ta løpende stilling til utfordringer og ved slutten av valgperioden rapportere om hvordan strategien er fulgt opp gjennom praktisk handling. I og med at utfordringsretten kobles direkte til en strategi og rapportering overfor innbyggerne ved valgperiodens start og slutt, har intensjonen åpenbart vært å etablere en offentlig kontrollmekanisme koblet til kommunevalget. Dette understrekes også av folketingsrepresentant Laub (V) som i redegjørelsen til Folketinget, hevder at serviceredegjørelsen har den funksjon å gjøre både servicestrategi og utfordringsrett til noe forpliktende overfor innbyggerne.

Loven inneholder også et generelt delegasjonsforbud som skal sikre at det enkelte kommunestyret, og ikke et politisk utvalg eller administrasjonen, utarbeider servicestrategien og treffer beslutninger i forhold til kvalifiserte utfordringer som kommunen mottar. Når det gjelder behandlingen av utfordringer, gjelder imidlertid noen unntak som vi kommer nærmere inn på nedenfor.



Figur 1 Forpliktelses i lov om servicestrategi og utfordringsrett

I figur 1 har vi forsøkt å beskrive de tre viktigste forpliktelses loven pålegger kommunene. Den første plikten er at kommunene skal utarbeide en servicestrategi ved valgperiodens start. Denne skal inneholde en strategi for fremtidig utvikling av kvalitet og effektivitet i den kommunale tjenesteproduksjonen. Med andre ord skal den være fremtidsrettet, ikke tilbakeskuende på hva som er gjort. Målgruppen for servicestrategien er først og fremst potensielle private tilbydere av tjenester, men også innbyggerne.

Den andre plikten innebærer at kommunen skal foreta sammenligninger av den kommunale driften mot eventuelle "kvalifiserte" private utfordringer. Med kvalifiserte utfordringer menes her de utfordringer som oppfyller vilkårene i lovens § 62b. Kommunen har plikt til både å motta utfordringer, behandle dem og treffe beslutninger. Loven legger imidlertid ikke føringer på hva slags beslutninger kommunen kan fatte, bare at den skal fatte en beslutning og at denne skal fattes av kommunestyret. Paragrafens formål synes derfor vel så mye å være rettet mot skjerping av kommunens egne rutiner, som at den legger opp til økt bruk av private tilbydere.

Den tredje forpliktelsen kommunen har, er å utarbeide en redegjørelse om hvordan kommunen gjennom valgperioden har fulgt opp servicestrategien, og hvordan den har behandlet innkomne tilbud fra private utfordrere. Målgruppen

for redegjørelsen synes først og fremst å være innbyggerne. Formålet er at redegjørelsen skal danne et kunnskapsgrunnlag for innbyggerne ved det forestående valget.

Det sentrale med loven er at den først og fremst legger føringer på de rutinene kommunen skal bruke i forhold til effektivisering. Disse rutinene ”tvinger” samtidig kommunene til også å vurdere konkurranseutsetting som et virkemiddel. Men beslutningen om valg av virkemiddel (konkurranseutsetting eller ikke) overlater loven til den lokaldemokratiske prosess. Det er gjennom plikten til å utarbeide en redegjørelse ved valgperiodens slutt, at innbyggerne gis mulighet til å reagere på de beslutninger kommunen har fattet. Således er det også et sentralt element i loven at det er kommunestyret som skal fatte beslutningene, ikke administrasjonene eller politiske utvalg. At det er kommunestyret som skal fatte beslutningene, innebærer at det er de valgte politikerne som direkte skal ansvarliggjøres, ikke indirekte via administrasjon eller politiske utvalg.

2.3 Utfordringsretten (§62a og §62b)

Et sentralt element i utfordringsretten, slik det fremgår av §62a, er at når kommunen mottar et tilbud fra privat leverandør, har kommunen i følge loven plikt til å *sammenligne omkostningene* i tilbudet fra ekstern leverandør med de omkostninger kommunen selv har med å utføre oppgaven. Dette gjelder imidlertid bare dersom tilbudet fra privat utfordrer oppfyller visse vilkår. Dersom det private tilbudet oppfyller vilkårene, skal kommunestyret på bakgrunn av sammenligningen treffe en beslutning. Loven forplikter imidlertid ikke kommunen å treffe noen *bestemt* beslutning på bakgrunn av sammenligningen.

Når en privat leverandør utfordrer kommunen, innbefatter beslutningsprosessen at kommunen tar stilling til tre forhold:

- 1) om kommunen er forpliktet til å behandle den private henvendelsen
- 2) hvordan kommunen i så fall skal behandle henvendelsen
- 3) hvordan kommunestyrets beslutning skal følges opp

2.3.1 Er kommunen forpliktet til å behandle den private utfordringen?

Når kommunen mottar en utfordring, skal den først vurdere om tilbudet omfattes av loven. Det innebærer for det første en vurdering av om det innkomne tilbud er regulert av *annen lovgivning*. Siden lovparagrafene om servicestrategi og utfordringsrett inngår i kommuneloven (lov om den kommunale styrelse),

betyr det at lovens anvendelse viker for annen særlovgivning.³ For det andre skal kommunen i henhold til lovens utforming, vurdere om det er et tilbud fra en *privat*. Det betyr at andre offentlige virksomheter enn kommunen selv ikke er omfattet av loven og har derfor ikke rett til å få behandlet en utfordring. For det tredje skal kommunen vurdere om det er et *konkret tilbud*. Med dette forstås at tilbudet skal være et bindende løfte i overensstemmelse med alminnelige avtaleregler, og utformet spesifikt for den aktuelle kommune. Ut over dette stilles det ikke ytterligere formelle krav til tilbudets presisjon og detaljeringsgrad. For det fjerde skal det vurderes om tilbudet omfatter en oppgave som kommunen *løser for seg selv*. Dette betyr at en oppgave kommunene allerede har satt ut til en ekstern leverandør, ikke omfattes av reglene om privat utfordringsrett. Det innbefatter også om oppgaven utføres av en annen offentlig myndighet, herunder en annen kommune eller et *kommunalt fellesskap*.⁴ Men dersom en tjeneste utføres av et kommunalt fellesskap, vil en privat kunne rette utfordringen direkte mot det kommunale fellesskap.

Ut over de nevnte punktene over kan kommunen under visse vilkår, avvise en privat utfordring uten å foreta en sammenligning av kommunens og den private utfordres kostnader (§62b). Hensikten med dette er å unngå unødvendig administrasjon i å behandle for små og/eller useriøse tilbud. Vilkårene for å kunne avvise en utfordring er nedfelt i følgende 9 punkter:

- 1) Når tilbudet ikke overstiger et beløp på 500 000 kroner årlig (eksklusiv moms).
- 2) At tilbyder ikke lovlig kan utføre den aktuelle oppgaven. Dette vil hovedsakelig dreie seg om myndighetsoppgaver (det å gi påbud, forbud, tillatelser, dispensasjoner og vedtak av planer i hht plan- og bygningsloven).
- 3) Dersom tilbyder ikke kan sannsynliggjøre at den har de nødvendige tekniske ressurser/evner (formåen)
- 4) Dersom tilbyder ikke kan sannsynliggjøre at den har nødvendige finansielle og økonomiske ressurser
- 5) Dersom tilbyder ikke kan sannsynliggjøre at forhold av mer personlig karakter gjør dem uegnet til å utføre den aktuelle oppgave (habilitetsregler).
- 6) Dersom tilbudet er unormalt lavt i forhold til ytelsen
- 7) Dersom tilbudet svarer til et tilbud som kommunestyret i inneværende periode har behandlet i henhold til lovens (§ 62a).

³ I Danmark gjelder dette for eksempel "serviceloven" (§ 75c og 75d) som forplikter kommunestyret til å inngå kontrakt med enhver leverandør av personlig og praktisk hjelp etter den nevnte serviceloven.

⁴ Et *kommunalt fellesskap* ligner den norske ordningen med interkommunalt selskap. Det *kommunale fellesskap* er en selvstendig juridisk enhet som stort sett er underlagt de samme reglene som en kommune. Et kommunalt fellesskap kan også betraktes som en særkommune for de oppgavene det er tillagt (Sanda 2000).

- 8) Dersom tilbudet omfatter en oppgave som kommunestyret allerede har besluttet å sende på anbud.
- 9) Dersom tilbudet omfatter en oppgave som avviker fra den oppgaveavgrænsning som kommunestyret beslutter skal utgjøre grunnlaget for en beslutning.

Avgjørelser av typen 1 til 8 *kan* avgjøres av kommunens administrasjon, et stående utvalg eller økonomiutvalget. Dette er opp til kommunen selv å avgjøre. Avgjørelser truffet under henvisning til punkt 9 *skal* imidlertid treffes av kommunestyret. Tolkningen av de nevnte punktene blir utdypet i en veiledning fra Indenriks- og Sundhedsministeriet.

Når det gjelder punkt 1, er bakgrunnen for å sette en slik terskelverdi at det vil være uhensiktsmessig å forplikte kommunestyret å behandle et tilbud der de potensielle besparelsene er forholdsvis beskjedne, og som heller ikke står i forhold til de kostnadene som er forbundet med å foreta en sammenligning. I det første lovkastet som ble lagt frem for Folketinget, var denne terskelverdien satt til 250 000 kroner, men ble etter første behandling endret til 500 000 kroner.

At oppgaven ikke lovlig kan utføres av private, vil normalt innebære områder hvor annen lovgivning fastsetter eller forutsetter at den aktuelle oppgave skal utføres av kommunen selv. Oppgaver som innebærer myndighetsutøvelse i form av å meddele forbud, påbud og tillatelser, vil således ikke omfattes av utfordringsretten. Dette punktet innbefatter også tilfeller der det fremgår av tilbudet at oppgaven ikke vil utføres i overensstemmelse med annen lovgivning, for eksempel at oppgaven ikke vil utføres i henhold til kravene i arbeidsmiljøloven.

I henhold til punkt 3-5 over kan kommunen også avvise en privat utfordring i de tilfeller hvor tilbyder ikke kan sannsynliggjøre at den har tekniske, finansielle eller økonomiske evner, eller at tilbyder av mer personlig karakter ikke er egnet til å utføre oppgaven. Formålet med disse punktene er å unngå merarbeidet med omkostningsberegningene dersom det er usikkerhet om den aktuelle utfordrer er egnet til å utføre den aktuelle oppgaven på betryggende måte. Bl.a. vil dette gjelde dersom tilbudsgiver ikke kan dokumentere nødvendige kvalifikasjoner. Et annet eksempel vil være dersom utfordrer nekter å legge frem dokumentasjon på sin økonomiske evne i form av regnskapsopplysninger. Det er med andre ord tilbyder som har plikt til å legge fram denne typen dokumentasjon på oppfordring fra kommunen.

Punkt 7 angir en tidsbegrensning på behandling av like utfordringer innen hver valgperiode. Det betyr at kommunen kan avvise en utfordring som samsvarer med en tidligere behandlet utfordring, og som er behandlet innenfor den samme valgperiode. Dette gjelder imidlertid bare dersom kommunestyret tidli-

gere har realitetsbehandlet et tilbud, dvs gjennomført sammenligning av kostnader og fattet en beslutning i kommunestyret. En utfordring kan ikke avvises med begrunnelse i punkt 7 dersom et tidligere tilbud er blitt avvist i henhold til punktene over.

Punkt 8 innebærer at kommunen kan avvise en utfordring dersom kommunen allerede har besluttet at den aktuelle oppgave skal ut på anbud. I dette ligger det en betingelse om at kommunen allerede har fattet en *bindende* beslutning om dette. Dersom kommunen, etter at en anbudsrunde er gjennomført, beslutter at kommunen fortsatt skal utføre tjenesten, kan imidlertid ikke kommunen avvise den private utfordringen i henhold til denne regelen.

Det siste punktet (9) inneholder en bestemmelse om at kommunen kan avvise en utfordring dersom denne avviker fra den oppgaveinndelingen som kommunen på forhånd har besluttet skal være gjeldende for sin politikk på området. Det betyr at kommunen kan beslutte at enten én oppgave i sin helhet eller forskjellige oppgaver som hører naturlig sammen, skal ivaretas av en og samme leverandør. For eksempel kan kommunen beslutte at all renovasjon i kommunen skal ivaretas av en leverandør. Den aktuelle utfordring må dermed omfatte all renovasjon i kommunen. Motsatt kan kommunen også, dersom den ser dette som hensiktsmessig, beslutte å dele opp renovasjonsoppgaven i for eksempel geografiske områder som hver skal ivaretas av ulike leverandører. Dersom kommunene beslutter at en drifts- og myndighetsoppgave henger naturlig sammen (for eksempel planarbeid), kan en utfordring også avvises i henhold til bestemmelsen i punkt 2. Dersom kommunen avviser en utfordring på bakgrunn av denne bestemmelsen, skal beslutningen fattes av kommunestyret, og utfordrer skal informeres om den aktuelle oppgaveinndeling kommunene har valgt. På bakgrunn av dette svaret kan utfordrer komme med nytt tilbud.

2.3.2 Hvordan skal kommunen håndtere en kvalifisert utfordring?

Når kommunen har mottatt utfordring som omfattes av regelen om utfordringsrett, og den ikke kan avvises på bakgrunn av punkt 1 til 9 over, skal administrasjonen forberede et beslutningsgrunnlag for realitetsbehandling i kommunestyret. Det innebærer at kommunen er forpliktet til å foreta en beregning av de kostnadene kommunen har med å løse den aktuelle oppgaven (omkostningsberegning) og sammenligne med tilbudet fra privat utfordrer.

Omkostningsberegningen skal være en skjønnsmessig beregning av kommunens samlede kostnader. Det betyr for det første at det ikke kreves detaljerte beregninger og sammenligninger med den private utfordrer på hver enkelt utgiftspost. For det andre betyr det at kommunen i sine omkostningsberegninger kan velge å trekke inn andre momenter enn de kostnadene som er direkte knyt-

tet til den aktuelle tjenesten (minimumskrav som stilles til kostnadsberegningene). Det er ingen innskrenkninger i de saklige hensyn som kommunen kan ta med i kostnadsberegningene. Her kan kommunen utforme en kvalitetsbeskrivelse av oppgaven, foreta skjønn i forbindelse med følgeomkostninger og transaksjonskostnader for å få en mer realistisk sammenligning. Kommunen kan for eksempel også inkludere i sine kostnader til en markedsundersøkelse med tanke på å vurdere utfordrers egnethet.

I Danmark vil det danske Innenriksministeriet utarbeide nærmere retningslinjer om hva som skal inngå i kommunens omkostningsberegninger.

2.3.3 Hvordan skal kommunen følge opp en beslutning?

Kommunen kan, med bakgrunn i sammenligningen av kommunens omkostningsberegninger og den private tilbyders tilbud, velge tre beslutninger:

- d) Avvise tilbudet, men med en begrunnelse.
- e) Sette oppgaven ut på et åpent anbud (et krav dersom oppgavens verdi er høyere enn EU's terskelverdier).
- f) Inngå nærmere forhandlinger med den aktuelle tilbyder (bare dersom oppgavens verdi er under EU's terskelverdier).

Kommunestyret skal i utgangspunktet enten ta imot utfordringen fra privat tilbyder eller avvise den. Dersom kommunen velger å avvise tilbudet, skal dette begrunnes. Det stilles ingen krav til begrunnelsen, bortsett fra at beslutningen er underlagt alminnelige forvaltningsmessige prinsipper om saklig forvaltning. Kommunestyret kan imidlertid ikke treffe en prinsippbeslutning om at den ikke ønsker å ta imot private leverandørers tilbud. Det betyr at loven forplikter kommunestyret å treffe beslutninger i hvert enkelt tilfelle den mottar en kvalifisert utfordring. Begrunnelsen for å avvise tilbudet skal, foruten at den formidles til utfordrer, også offentliggjøres til innbyggerne.

Dersom kommunestyret beslutter å ikke avvise tilbudet, kan det uten videre velge å ta imot det aktuelle tilbudet, men bare dersom det ligger under terskelverdien for offentlige anskaffelser.⁵ Ligger tilbudet under denne terskelverdien, kan kommunene ta imot det aktuelle tilbudet, uten å lyse ut oppgaven offentlig i henhold til EU's anbuksregler. Dersom kontraktens størrelse ligger over terskelverdien, kan ikke kommunen ta imot tilbudet umiddelbart, men må

⁵ Pr. i dag ligger terskelverdiene for å måtte kunngjøre en EØS-kontrakt på ca 1,65 mill norske kroner og 1,8 mill danske kroner for vare- og tjenestekontrakter. I Norge er nedre grense for å gå ut med anbud i henhold til lov om offentlige anskaffelser, på 200 000. I norsk sammenheng ville dermed en slik lov åpnet for at anskaffelser under denne grensen ble gjort uten anbudskonkurranse. Det er imidlertid ingenting i veien for at kommunen kan vedta at anskaffelser med beløp under denne grensen skal ut på anbud.

legge oppgaven ut på anbud i henhold til EU's anbudsregler. Dersom kontrakten ligger under terskelverdiene i EU's anbudsregler, kan kommunen likevel velge å sende utfordringen tilbake og gå ut med en offentlig anbudskonkurranse. Dermed sikres det reell konkurranse ved at andre tilbydere har mulighet til å komme på banen.

Som det fremgår ovenfor, må kommunen forholde seg både til kriteriene i utfordringsretten og til EU's anbudsregler når den tar beslutning om å ta imot en utfordring eller ikke. Et vesentlig moment i forhold til hva slags beslutning kommunen velger å ta, er da oppgavens størrelse, målt i kroner. Både utfordringsretten og EU's anbudsregler har her terskelverdier kommunen må eller kan forholde seg til. Kommunen kan forholde seg til terskelverdien i utfordringsretten, men må forholde seg til terskelverdien i EU's anbudsregler. I tabell 2.1 har vi presentert hva slags handlingsvalg kommunen har i forhold til de ulike terskelverdiene.

Tabell 2.1 *Kommunens handlingsalternativer etter utfordringsretten, avhengig av oppgavens størrelse, målt i danske kroner.*⁶

Beløpsgrenser	Kommunens handlingsalternativer	
	Kommunen velger å avvise utfordringen	Kommunen velger å ta imot Utfordringen
Beløp over 1,8 mill (tjenester)	Kan avvise utfordringen administrativt i henhold til § 62b, punkt 2-8. Eventuelt kan kommunen avvise utfordringen på politisk nivå i henhold til §62b punkt 9 eller med en annen begrunnelse.	Kommunen kan ikke uten videre ta imot en utfordring på grunn av EU's anbudsregler/terskelverdier. Dersom kommunen velger å sette oppgaven ut til private, må den først gå ut med et åpent anbud. Den aktuelle utfordrer vil da få konkurranse fra andre tilbydere.
Beløp mellom 500 000 og 1,8 mill (tjenester)	Kan avvise utfordringen administrativt i henhold til § 62b, punkt 2-8. Eventuelt kan kommunen avvise utfordringen på politisk nivå i henhold til §62b punkt 9 eller med en annen begrunnelse.	Dersom kommunen velger å ta imot utfordringen, trenger den ikke gå ut med et åpent anbud siden beløpet ligger under EU's terskelverdier på 1,8 for vare- og tjenestekontrakter.
Beløp under 500 000	a) Kommunen <i>kan avvise</i> utfordringen i henhold til §62b, punkt 1.	Dersom kommunen velger å ta imot utfordringen, trenger den ikke gå ut med et åpent anbud siden beløpet ligger under EU's terskelverdier på 1,8 mill for vare- og tjenestekontrakter.

⁶ Med gjeldende kronekurs vil EU's terskelverdi være omtrent 1,65 mill norske kroner.

Som det fremgår av tabellen, kan kommunen velge å avvise en utfordring dersom beløpet er under 500 000 kroner. Dersom kommunen likevel velger å ta imot utfordringen, er dette beløpet lavere enn EU's terskelverdi, og kommunen trenger derfor ikke å ta hensyn til denne.

Hvis kommunen derimot mottar en utfordring som er mellom 500 000 og 1,8 mill kroner, kan kommunen ikke avvise utfordringen i henhold til utfordringsrettens terskelverdi. Men den kan avvise utfordringen administrativt dersom den ikke oppfyller noen av de andre kravene. Den kan også avvise utfordringen på politisk nivå, men da med en begrunnelse for beslutningen. Dersom kommunen velger å ta imot utfordringen, trenger den heller ikke her å forholde seg til EU's anbudsregler siden beløpet er under dette regelverkets terskelverdi. Kommunen kan derfor velge å ta imot den aktuelle utfordringen uten konkurranse med andre. Kommunen kan selvfølgelig velge å gå ut med et åpent tilbud til flere tilbydere.

Dersom utfordringen har en størrelse som overgår EU's terskelverdi, er det ingenting i veien for at kommunen kan avvise tilbudet etter regelverket beskrevet over. Men dersom kommunen velger å overlate oppgaven til private, må den forholde seg til EU's terskelverdier på grunn av størrelsen på oppgaven. Den kan derfor ikke umiddelbart ta imot utfordringen, men må gå ut med et åpent tilbud til flere enn den aktuelle utfordrer.

2.4 Debatten omkring loven

I denne delen vil vi presentere de mest sentrale argumentene for og i mot loven som har kommet frem forut for at loven ble innført i Danmark. Presentasjonen baserer seg primært på den forutgående debatten i Folketinget og på høringsuttalelsene fra Kommunenes Landsforening og Amtrådsforeningen. Formålet med denne gjennomgangen er dels å belyse intensjoner og forventinger til loven og dels få belyst de kritiske merknader til loven slik den er utformet i Danmark. Debatten i Folketinget vil naturlig nok ha preg av å være en politisk debatt, og argumentene som fremkommer må ses i lys av dette. Vi mener likevel at det i denne debatten trekkes frem relevante problemstillinger som kan gi grunnlag for en fruktbar diskusjon om forutsetninger for, utfordringer og konsekvenser av loven. Senere i rapporten vil vi derfor forsøke å belyse noen av problemstillingene som trekkes fram i den danske debatten ut fra erfaringer og synspunkter til representantene fra de to danske og 8 norske kommunene vi har intervjuet.

Lovforslaget ble første gang behandlet i folketinget 15. mars 2002. I den forbindelse er det vedlagt en bemerkning fra Innenriksministeren til lovforslaget. Hovedmålet med loven er i følge bemerkningen, å forplikte kommunestyret

til å – både i forbindelse med fastlegging av deres servicestrategi og i forbindelse med behandling av private tilbud om å utføre oppgaver for dem – gjennomtenke deres oppgaveløsning innenfor det kommunale området. Videre viser bemerkningen til at loven betraktes som et fundament for at kommunene skal sette fokus på ”å forandre, utvikle og nytenke løsninger i den kommunale oppgaveivaretagelse”. Loven kan med andre ord sies å ha to hovedformål: at kommunene skal gjennomtenke deres oppgaveløsning, og den skal stimulere til nytenkning omkring oppgaveløsningen. Samtidig heter det også i bemerkningen at kommunen skal ha frihet til å velge sin egen vei for å nå målene til kommunens virksomhet. Det grunnleggende prinsipp om at staten skal formulere målene og kommunen velge virkemidlene, må derfor tolkes som å stå fast.

Grunnlaget for debatten i Folketinget var et lovforslag som ble fremsatt 15. mars 2002. Dette lovforslaget skiller seg fra det endelige vedtaket på ett av punktene som går på muligheten for å avvise en utfordring på administrativt nivå. Dette dreier seg om terskelverdien for å avvise utfordringer, som i det opprinnelige forslaget var på 250 000 og som i det endelige forslaget ble hevet til 500 000. Med andre ord er forskjellen at kommunene i det endelige forslaget gis større muligheter for å avvise en utfordring administrativt.

I den påfølgende behandlingen i Folketinget (2.4.2002) dannet det seg tre blokker: a) Regjeringspartiene som forsvarerne av loven (Venstre, Det Konservative Folkeparti), b) tvilerne (Dansk Folkeparti og Kristeligt Folkeparti) og c) motstanderne (Radikale Venstre, Sosialdemokratiet, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten – De rød-grønne). Med tvilere mener vi her partier som er kritiske til loven og som etter første behandling i Folketinget ville avvente sin holdning til at saken var behandlet i Folketingets kommunalutvalg.

Videre kan vi gruppere diskusjonen i Folketinget opp i fire hovedtema: a) lovens egentlige formål, b) at loven griper for mye inn i kommunenes frihet, og at den dermed er et uttrykk for mistillit til kommunene, c) at loven vil medføre byråkratisering og økt ressursinnsats i kommunene, og d) andre praktiske problemer/konsekvenser. Hovedkritikken gikk på den delen av loven som omhandler utfordringsretten, mens det var større enighet om servicestrategi og serviceredegjørelse. Men det ble også stilt kritiske spørsmål til servicestrategiens formål.

Hva er intensjonen med loven?

Et gjennomgangstema i debatten i Folketinget er hva slags begrunnelse regjeringen har for å fremme lovforslaget. Som nevnt viser regjeringen til i bemerkningen til lovforslaget at hensikten er at kommunene skal tenke gjennom sin oppgaveutførelse, og at den skal bidra til nytenkning i kommunene. Dette utdypes i debatten av saksordføreren for partiet Venstre. Tanken her er at både ser-

vicestrategien og utfordringsretten skal bidra til gjennomtenkning og nytenkning:

”Etter forslaget har kommunalbestyrelsen ... plikt til at foretage en sammenligning af det tilbud, der kommer som en udfordring fra en privat, og sammenholde det med den måten opgaven bliver løst på i forvejen. Det er med til at give inspiration og udfordring til kommunene, og sammen med servicestrategien får man dermed en mulighed for at få en udvikling i kommunerne, som forplikter kommunalbestyrelsen til at gennemtenke sin opgaveløsning.”

Det fremgår ikke av verken forarbeidet til loven eller av debatten i Folketinget at hensikten nødvendigvis er økt konkurranseutsetting. I debatten stilles det imidlertid spørsmål ved om hensikten er at kommunene gjennomtenker sin oppgaveløsning eller om målet er økt konkurranseutsetting. Bl.a stiller saksordføreren fra Sosialdemokratene spørsmål om ikke også kommunale fellesskaper (interkommunale selskaper) og andre kommuner også bør få mulighet til å komme med utfordringer, noe de ikke har mulighet til innenfor den aktuelle loven.

Selv om det av lovforslaget ikke går frem at økt konkurranseutsetting er et mål i seg selv, er det likevel et relevant å stille spørsmålet om ikke formålet med loven også er økt konkurranseutsetting. Spørsmålet er relevant siden loven kan ha ulik effekt i forhold til det uttalte og det uuttalte formålet med loven. Man kan for eksempel tenke seg at loven er effektiv dersom målet er å bevisstgjøre politikere om hvordan kommunens oppgaver løses, men nødvendigvis ikke dersom målet er økt konkurranseutsetting. Bevisstheten omkring hva man ønsker med en slik lov, vil uansett være sentralt i forhold til hvordan en slik lov eventuelt kan utformes under norske forhold.

Inngripen i den kommunale frihet

Den andre problemstillingen som tas opp i debatten i Folketinget, er hvorvidt loven griper inn i kommunenes frihet og lokale selvstyre. Argumentet her går dels på at kommunene pålegges en spesiell rapportering (servicesstrategi), men først og fremst på at loven kun oppfordrer til én type løsning. Spørsmålet knyttes derfor til det foregående om hvorvidt den egentlige intensjonen er økt konkurranseutsetting.

Det er flere av opposisjonspartiene som peker på at loven griper inn i spørsmålet om hvordan kommunen skal utføre sine oppgaver, dvs at loven påvirker hva slags type saker kommunestyrene skal ta beslutninger om. Argumentene går her ut på at kommunene selv er i stand til å finne de beste løsninger på hvordan oppgavene skal løses, og at de på et uavhengig grunnlag er de som er

best skikket til det. Den samme kritikken rettes også mot Servicestrategien – at dette ikke er et dokument som opplyser om ulike strategier, men om én type strategi, nemlig konkurranseutsetting. Opposisjonen mener derfor at lovforslaget representerer en mistillit eller manglende respekt overfor kommunene om at de ikke treffer de riktige beslutningene om hvordan oppgavene i deres kommune best kan gjennomføres.

Saksordføreren for partiet Venstre besvarer denne kritikken ved å understreke at loven skiller mellom tvang og respekt: Staten tvinger kommunene til å forklare hva de gjør og hvorfor de gjør det gjennom servicestrategien og plikten til å treffe vedtak om den enkelte utfordring. I følge saksordføreren er ikke dette uttrykk for manglende respekt overfor kommunene: Respekten ivaretas ved at kommunene har frihet til selv å treffe avgjørelser om konkurranseutsetting eller ikke. Det samme understrekes av innenriksministeren som hevder at ingen kommuner er forpliktet til å ta imot utfordringer fra private. I følge ministeren tvinges kommunene bare til å ta de private tilbud alvorlig og underkaste dem en seriøs og anstendig saksbehandling på kommunestyrenivå.

Byråkratisering

Den mest samstemte kritikken mot forslaget, både fra motstanderne og tvilerne, er at loven vil bidra til økt byråkratisering og behov for mer ressurser til administrasjon. Frykten går hovedsakelig på at loven vil medføre et stort merarbeid i behandlingen av en omfattende mengde utfordringer og dermed behov for å øke antall ansatte i kommunene. Flere peker på at dette er u hensiktsmessig prioritering av ressursene fra tjenesteytende oppgaver til administrasjon. Bl.a. oppfattes loven slik at det forutsettes at kommunen går detaljert til verks for å sammenligne utfordrers tilbud og egne kostnader. I den forbindelse hevdes det også at loven vil stride mot prinsippet om forenkling (færre regler og mindre kontroll) av det lokale selvstyret.

Samtidig pekes det på at det ikke bare vil medføre økt merarbeid for administrasjonen, i form av omkostningsberegninger, men også merarbeid for kommunestyret som er forpliktet til å treffe beslutninger i forhold til enhver kvalifisert utfordring.

På bakgrunn av denne kritikken er det flere som tar til orde for at konkurranse kan oppnås med mindre byråkrati enn det loven vil medføre. Samtidig peker motstanderne på at det vil være mer fornuftig ressursutnyttelse å heller øke innsatsen på den tjenesteytende delen av kommunen, fremfor økt bruk av ressurser på sentraladministrasjonen. Fra sosialdemokratene hevdes det:

”Mer konkurranse kan fås smartere, enklere og med mindre bureaukrati. Frivilligheten er stadig en god og fremkommelig vej, og Socialdemokratiet mener helt

grundlæggende, at udfordringsretten er et indgreb i kommunernes og amternes selvstyre”.

Dansk Folkeparti, som prinsipielt støtter forslaget, er også bekymret for om loven vil medføre økt byråkratisering. Partiet foreslår derfor en forenkling av loven slik den fremstod i første utkast, i form av en høyere terskelverdi for å avvise utfordringer, eventuelt at summen varierer mellom store og små kommuner.

Regjeringens svar på disse innvendingene mot loven er todelt: For det første argumenteres det for at merutgiftene vil oppveies av de besparelsene konkurranseutsetting vil medføre. For det andre stiller regjeringen seg åpen i forhold til Dansk Folkepartis forslag om å heve terskelverdien.

Spørsmålet om merkostnader synes imidlertid å være et kjernesporsmål som det er vanskelig å få svar på. For det første viser det seg å være vanskelig å beregne merkostnadene i hver enkelt sak. Og for det andre vil det være vanskelig på forhånd å avgjøre hvor mange utfordringer som vil komme.

Andre praktiske problemer

Et praktisk problem som trekkes fram i debatten er utfordrerens behov for informasjon for å kunne utarbeide et tilbud til kommunen. En seriøs utfordring vil nødvendigvis kreve at utfordrer har tilstrekkelig informasjon om den oppgaven som skal utføres (kravspesifikasjoner) som et grunnlag for å utarbeide et bindende tilbud. For utfordrer vil det imidlertid være vanskelig å skaffe seg denne typen informasjon uten at kommunen selv tilbyr den i forkant av at utfordrer utarbeider sitt tilbud. Folketingsrepresentant Stavad (S) understreker dette poenget på følgende måte:

”Hvordan skulle nogen på forhånd vide, hvilke oppgave til hvilket serviceniveau de skal byde på, hvis oppgaven ikke har været definert i udbud?”

Og videre:

”Spørsmålet er, om man skal tvinges til å bruke sine knappe ressurser på å ta stilling til tilbud, som er utarbejdet på et grunnlag, man hos den privat ikke kender. At man skal bruke sine ressurser på noget, der ikke er velderfinert, hvor man ikke har lagt politisk fast, hva det er for serviceniveau, man ønsker i sin kommune, er det vi ikke forstår”.

Problemet her er at loven ikke forutsetter at kommunene på forhånd skal utarbeide kravspesifikasjoner på tjenester de kan bli utfordret på. Loven sier kun at

servicestrategien skal gi informasjon om hvilke oppgaver kommunene ønsker å motta utfordringer på, og for hvilke oppgaver de ønsker å velge andre løsninger. På bakgrunn av denne problemstillingen hevdes det fra opposisjonen at det vil være mer hensiktsmessig dersom initiativet til konkurranseutsetting kommer fra kommunen selv, ikke fra private utfordrere.

Dette spørsmålet blir også stilt av Kommunalutvalget i Folketinget til ministeriet. I svaret går det frem at lovforslaget bygger på den generelle forutsetning at en:

”... kommune i overensstemmelse med almindelig forvaltningsretlige grundsætninger om vejledning og god forvaltningsskik i et rimeligt omfang vil besvare velbegrundede og ikke overdrevent byrdefulde forespørgsler om kommunens egen opgaveudførelse fra en potentiel tilbudsgiver, der har et sagligt behov for de pågældende oplysninger med henblik på at kunne udnytte sin udfordringsret efter bestemmelsen.”

Et annet forhold som trekkes frem i debatten, er om utfordringsretten i praksis vil bidra til økt konkurranse. Det har sammenheng med at loven i utgangspunktet tillater at den som utfordrer kommunen på en tjeneste, får en kontrakt med kommunen, uten konkurranse med andre private tilbydere. Konkurranseselementet her vil med andre ord eventuelt være mellom kommunens eget kontrollbud og den private utfordres tilbud. Dersom kommunen selv ønsker å sette en oppgave ut på anbud, vil man normalt henvende seg til flere enn én leverandør. Det er imidlertid ingenting i loven som hindrer kommunene i å gå ut med et offentlig anbud dersom de mottar en utfordring.

Et tredje forhold er at utfordringsretten vil skape usikkerhet hos de kommunalt ansatte, når de til enhver tid kan bli utsatt for en utfordring. Dette innebærer at utfordringsretten vil skape mer usikkerhet hos de ansatte, enn dersom kommunen selv tar initiativ til konkurranseutsetting. I den forbindelse stilles det også spørsmål fra opposisjonen i Folketinget om det er rimelig å forvente at de kommunalt ansatte skal foreta sammenligningsberegninger mellom eget tilbud og privates tilbud, uten at det berører berører habilitetsproblematikk og arbeidsmiljøet i kommunen (dvs at overordnede i kommunen risikerer å få rollen som utfordrerens agent). Dette spørsmålet berører således direkte den måten kommunen organiserer sin virksomhet på og behovet for et klart skille mellom bestiller og utfører.

En fjerde problemstilling som trekkes frem av opposisjonen i Folketinget, er at skifte av leverandører innenfor enkelte sektorer kan skape usikkerhet blant brukerne. Eksempler som trekkes frem, er barn i institusjoner og eldre på pleiehjem. Denne problemstillingen berører imidlertid ikke loven om utfordringsrett

som sådan, men mer spørsmålet om hvorvidt konkurranseutsetting er hensiktsmessig innenfor sektorene hvor et element i tjenestens kvalitet er personlige langsiktige relasjoner mellom bruker og serviceinstitusjon.

Høringssvaret fra Kommunenes Landsforening og Amtsrådsforeningen

I sitt høringssvar går Kommunenes landsforening (KL) også imot forslaget.⁷ Begrunnelsen er at loven i følge KL, ikke respekterer kommunestyrenes selvstendig rett til selv å bestemme hvor man ønsker utfordringer og at kommunen er forpliktet til å realitetsbehandle alle private utfordringer. KL hevder i sitt høringssvar at det er kommunestyret selv som bør fatte beslutninger om *på hvilke områder* kommunens skal utfordres. Det er også KLS holdning at kommunene selv skal avgjøre *hvordan* de skal behandle en utfordring. I tillegg hevder KL at forslaget om privat utfordringsrett kan gi betydelig administrativt merarbeid for kommunene. Dette begrunnes bl.a. ut fra den plikt kommunen har til å utarbeide omkostningsanalyse uavhengig av om den har politisk besluttet å bruke konkurranseutsetting som et verktøy. Videre pekes det på at kommunen får en uforholdsmessig stor administrativ belastning i forhold til virksomhetene (utfordrerne), siden kommunen må fremskaffe detaljert informasjon til den private leverandør om den kommunale oppgaveløsningen, som grunnlaget for en bindende kontrakt.

Av hensyn til at loven ikke skal medføre økt byråkratisering, foreslår både KL og Amtsrådsforeningen at kommunen bare bør være forpliktet til å behandle utfordringer dersom de på forhånd har tilkjennegitt, for eksempel i servicestrategien, at de ønsker oppgaven konkurranseutsatt. I følge Amtsrådsforeningen vil dette spare både potensielle utfordrere og kommunene for unødig ekstraarbeid med henholdsvis utarbeiding og behandling av tilbud. Innenriksministeriets kommentar til dette forslaget er imidlertid at det vil stride mot intensjonene i utfordringsretten. I følge ministeriet er det et hovedformål med lovforslaget å forplikte kommunestyre til – både i forbindelse med fastleggingen av deres servicestrategi og i forbindelse med behandlingen av private tilbud – å gjennomtenke deres oppgaveløsning (på alle områder).

Spørsmål fra Kommunalkomiteen i Folketinget

Etter behandlingen i Folketinget oversendes lovforslaget til behandling i Folketingets kommunalkomité. I komitéen stilles det en rekke spørsmål til Innenriksministeriet. Vi vil her gjengi fire spørsmål som ikke tidligere er trukket frem i debatten fra Folketinget. Dette er:

⁷ I sitt første og foreløpige høringssvar, som ble utarbeidet uten politisk behandling i styret, sa KL seg enig i de overordnede prinsipper i loven. I den supplerende høringssvar, etter behandling i styret, går KL imidlertid imot lovforslaget.

- a) Om utfordringer vil omfattes av offentlighetsloven.
- b) Hvorvidt utfordringsretten vil stride mot hensynet til å skape en sunn konkurranse.
- c) Hvorfor kun private kan utfordre kommuner, og ikke kommuner og kommunale fellesskap (interkommunale selskap) kan utfordre kommuner eller private som utfører oppgaver for kommunene.
- d) Hvordan ansatte i kommunale og amtskommunale virksomheter vil være stilt dersom private tilbud mottas.

Det første spørsmålet angår hensynet til at utfordringer skal offentliggjøres for å sikre en saklig saksbehandling og hensynet til beskyttelse av utfordrers foretningshemligheter. Fra innenriksministerens side vises det til de generelle bestemmelsene i offentlighetsloven der det fremgår at enkelte opplysninger i tilbudsdokumentene kan unntas offentligheten.

Det andre spørsmålet angår hvorvidt kommunen sikrer tilstrekkelig konkurranse når de uten videre kan godta én utfordrers tilbud, uten at andre har hatt mulighet til å by på oppgaven eller er gjort kjent med at oppgaven ønskes løst av private. Svaret fra Innenriksministeriet er at de generelle konkurranseregler også vil gjelde for utfordringsretten.

Det tredje spørsmålet besvares med at loven ikke hindrer kommuner eller kommunale fellesskaper å gi et tilbud overfor en annen kommune på deres tjenester, herunder å sammenligne kostnader. En forutsetning for dette er imidlertid at den ene myndighet etter annen lovgivning har adgang til å utføre oppgaver for andre myndigheter, noe som annen lovgivning legger en rekke begrensninger mot.

Det fjerde spørsmålet besvares fra Innenriksministeriet med at det vil være opp til den enkelte kommune selv å inngå avtale med en eventuell privat virksomhet om overdragelse av medarbeidere og deres rettigheter. Ut over dette bemerkes at loven om virksomhetsoverdragelse vil gjelde for overdragelser som er behandlet i henhold til utfordringsretten.

Oppsummering

På bakgrunn av debatten i det danske Folketinget og høringsuttalelsene kan vi formulere to prinsipielle spørsmål og noen praktiske spørsmål ved loven og dens utforming.

De mer prinsipielle spørsmålene er:

- Hva som er intensjonen med loven?
- Om loven griper inn i kommunenes frihet, selvstyre og handlingsrom på en hensiktsmessig måte.

De mer praktiske spørsmålene er:

- Om loven vil medføre økt byråkrati og ekstraarbeid i kommunene.
- Om det for potensielle utfordrere vil være mulig å komme med utfordringer uten at de på forhånd har tilgang på deltaljinformasjon om oppgavens art.
- Om loven vil medføre sunn konkurranse
- Om behandling av utfordringer omfattes av offentlighetsloven.
- Hvilken betydning loven vil ha i forhold til ansatte i kommunen, herunder om loven vil skape negative signaleffekter og usikkerhet blant de ansatte i kommunen, og hvilke konsekvenser en virksomhetsoverdragelse vil ha for de ansattes vilkår og rettigheter.

2.5 Forberedelsene i to danske kommuner

I forbindelse med prosjektet, har vi besøkt de to kommunene Greve og Gentofte. Hensikten har vært å undersøke hvordan disse har forberedt seg til loven, og hva slags synspunkter de har på loven for øvrig. Siden intervjuene med kommunene ble gjennomført rett etter at loven trådte i kraft, har kommunene imidlertid lite erfaringer å støtte seg på. Formålet har derfor heller vært å fokusere på det forarbeidet som er gjort, og de betraktningene kommunene har gjort seg omkring lovens virkning og funksjon. Av hensyn til dette har vi også valgt ut to kommuner som på det tidspunktet loven var trådt i kraft, hadde kommet langt i forberedelsene. Det betyr samtidig at de to kommunene ikke kan betraktes som representative for danske kommuner som sådan. I begge tilfeller dreier det seg om kommuner hvor de politiske organ er positive til loven, dvs at de er dominert av partiene Venstre og Konservative. Begge kommunene befinner seg på Sjælland i forholdsvis kort avstand til København. De har et innbyggertall på henholdsvis 48 000 og 68 000. Samtidig er det forholdsvis velstående kommuner, hvorav den ene må betraktes som en av de mest velstående i landet.

Greve har et økonomiutvalg og tre såkalte stående politiske utvalg: barne- og kulturutvalget, sosialutvalget og teknisk utvalg. I tilknytning til hvert av utvalgene er det en forvaltningsenhet som igjen har underliggende avdelinger. I tillegg til de tre fagforvaltningene som ligger under hvert sitt politisk utvalg, har kommunen en økonomiforvaltning og en sentralforvaltning som er underlagt økonomiutvalget.

Kommunens administrative ledelse består av kommunaldirektøren (rådmann), visekommunaldirektøren og fire forvaltningsdirektører som til sammen utgjør de som kalles direksjonen. Borgmesteren har den øverste politiske og administrative ledelse og er ansvarlig i forhold til Byrådet.

Siden 1997 har Greve kommune benyttet intern kontraktstyring. De tre forvaltningsenhetene og 10 institusjoner opererer i dag med intern kontraktstyring. Det betyr at de forvalter tildelte midler i henhold til kontrakt med et politisk utvalg/kommunestyret. De institusjonene som har inngått slike kontrakter, er bl.a. tannhelsetjenesten, kommunens pleiesentre, biblioteket, svømmehallen og et ungdomssenter. Dette styringsredskapet ble innført som et forsøk på å styrke den politiske ledelsen, få økt fokus på effektivisering og kvalitet, øke institusjonenes frihetsgrad, ansvar og fleksibel ressursanvendelse.

Gentofte har et økonomiutvalg og seks faste utvalg: sosialutvalget, barne- og skoleutvalget, kultur- og fritidsutvalget, byplanutvalget, bygningsutvalget og teknisk utvalg. På den administrative siden har kommunen en kommunaldirektør og fem forvaltningsenheter: administrasjon- og personal; barn, skole og fritid; sosialforvaltningen; økonomi og skatt; teknikk og miljø. Det er med andre ord ikke fullt samsvar mellom den politiske og administrative organiseringen i kommunen. De enkelte forvaltningsenhetene er videre organisert i ulike avdelinger. Kommunen arbeider med innføring av intern kontraktsstyring, og i 2002 er det 8 såkalte pilotområder som har fått interne kontrakter.

2.5.1 Håndteringen av utfordringsrett og servicestrategi

Både Greve og Gentofte har utformet en servicestrategi og en veiledning på hvordan kommunene skal håndtere utfordringsretten. Begge disse dokumentene omtaler hvilken politikk og saksbehandlingspraksis kommunene vil ha i forhold til konkurranseutsetting generelt og utfordringsretten spesielt.

Servicestrategier

Servicestrategien i Greve kommune består av en oversikt over innsatsområder som har til formål å forbedre kvaliteten og effektiviteten i kommunens oppgaver. Oversikten viser både igangværende og kommende innsatsområder og verktøy for dette formålet. Dokumentet angir hva slags oppgaveløsning man benytter innenfor de ulike sektorene (dvs delområder innenfor hver sektor), samt en beskrivelse av de ulike virkemidlene.

Virkemidlene i servicestrategien omfatter konkurranseutsetting, intern kontraktsstyring, benchmarking, privatisering, interkommunalt samarbeid, lønnssumstyring⁸ og budsjettanalyser. Ut over tradisjonell mål- og rammestyring, finner vi at kommunen i utstrakt grad har benyttet seg av intern kontraktsstyring, samtidig som kommunen signaliserer ønske om konkurranseutsetting på

⁸ Dette er en styringsform hvor beslutningen om hvordan personalsammensetning skal være, delegeres til en enhets ledelse. Enhetens ledelse får da disponere sine personalutgifter fritt, under den forutsetning at virksomhetens planer og resultatkrav realiseres. Formålet med ordningen er med andre ord å effektivisere gjennom rammestyring av personalutgiftene.

en rekke områder (bibliotek, matservice, kapitalforvaltning, drift av gjenbruksstasjon, bygningsvedlikehold). Når det gjelder pleiesentrene, innførte kommunen i 1997 intern kontraktsstyring, med tanke på konkurranseutsetting fra år 2003. Samtidig finner vi også områder hvor kommunen signaliserer at den ønsker å benytte benchmarking (bl.a. barne- og ungdomsarbeid og lønnsadministrasjon) og interkommunalt samarbeid (skatteforvaltning, næringsutvikling og turisme).

Servicestrategien i Gentofte inneholder også en beskrivelse av hva kommunestyret vil fokusere på i årene 2003 til 2005 for å oppnå bedre service og effektivitet. De virkemidlene kommunen vektlegger, er bl.a. konkurranseutsetting, intern kontraktsstyring og interkommunalt samarbeid. I dokumentet nevnes "den oppgaveorienterte organisasjon" som et bærende prinsipp. Det vil si at det er innholdet i oppgaven som skal bestemme hvordan den skal løses, og hvem som kan løse den mest hensiktsmessig. I forbindelse med vurderingen av oppgaveløsningen benytter kommunen løpende foranalyser som kan være budsjettanalyser, sammenligning av nøkkeltall eller benchmarking. Denne typen foranalyser danner således grunnlag for å vurdere konkurranseutsetting, interkommunalt samarbeid eller intern kontraktsstyring som styringsverktøy.

Gentofte har allerede konkurranseutsatt en forholdsvis stor del av sine oppgaver.⁹ Dette dreier seg bl.a. om transportoppgaver, matservice, bibliotek, gartnerarbeid, rengjøring, revisjon, banktjenester og flere andre tekniske tjenester. For perioden 2003 til 2005 planlegger kommunen å sette en rekke tjenester ut på anbud, men der størstedelen gjelder allerede konkurranseutsatte tjenester. Ut over dette ønsker kommunen å konkurranseutsette alle kommunens anlegg-soppgaver. Servicestrategien i Gentofte er imidlertid ikke like konkret på hvilke områder den ønsker å konkurranseutsette, og hvilke områder man ønsker andre løsninger slik som i servicestrategien til Greve kommune. Gentoftes servicestrategi synes i større grad å legge vekt på en overordnet politikk på området. Her heter det bl.a. at kommunen ønsker å benytte konkurranseutsetting som et virkemiddel for utvikling av kommunens oppgaver. Beslutningen skal imidlertid fattes på bakgrunn av en analyse av kommunens behov. Oppgaver som utføres av eksterne leverandører, skal også med jevne mellomrom underkastes ny anbudsrunde.

⁹ I følge servicestrategien er "udliciteringsgrad" på 18 %, mens landsgjennomsnittet for danske kommuner er på 12 %.

Formell håndtering av utfordringsretten

I tillegg til servicestrategien har de to kommunene også utarbeidet en veiledning om privates utfordringsrett.¹⁰ Denne inneholder en presentasjon av kommunens prosedyrer for å håndtere utfordringsretten administrativt og politisk, bl.a. beslutningsansvar, håndtering av delegasjon av beslutninger og den administrative håndteringen av kontrollbud. Langt på vei beskriver disse dokumentene en identisk håndtering av utfordringer.

Når kommunene mottar en utfordring, er det den berørte forvaltningsenhet som skal utarbeide materialet for politisk eller administrativ behandling. Som et utgangspunkt skal avgjørelser om å avvise en tilbyder ikke delegeres til administrasjonen eller et utvalg. Beslutningen om å avvise en utfordring i henhold til §62b punkt 1-8 (avvisningskriterier) kan imidlertid delegeres til administrasjonen. I Gentofta har de likevel bestemt at disse beslutningene skal fattes av et politisk utvalg, ikke administrasjonen. I Greve vil man derimot ta slike beslutninger administrativt, men samtidig orientere de politiske utvalgene om avviste saker hvert halvår. I begge kommunene skal innstillingen fra den berørte forvaltningsenhet inneholde en begrunnelse for avvisningen. Dersom administrasjonen mener at utfordringen kan avvises etter §62b punkt 9, skal det utarbeides en innstilling om hva slags oppgaveavgrensning kommunen har, som igjen skal til politisk behandling i kommunestyret.

Dersom administrasjonen vurderer det slik at utfordringen ikke kan avvises ut fra §62b punkt 1-9, foretas en sammenligning av omkostningene med den kommunale driften med omkostningene som er forbundet med å anta det innkomne tilbudet. Disse omkostningsberegningene forelegges så kommunestyret sammen med den konkrete utfordringen, samt en beskrivelse av konsekvensene av en eventuell konkurranseutsetting for kommunen, medarbeidere og borgere. I Greve skal denne dokumentasjonen først forelegges og behandles i sentraladministrasjonen og fagutvalg.

I begge kommunen har de utarbeidet retningslinjer for omkostningsberegninger. Greve kommune har i den forbindelse utarbeidet en veiledende kostnadsmodell hvor det skilles mellom direkte omkostninger knyttet til den aktuelle oppgave, indirekte omkostninger til drift, indirekte utgifter tilknyttet kapitalapparatet (bygninger), forrentning av anleggskapitel og omkostninger til bestillerfunksjonen. I tabellen nedenfor har vi gjengitt det veiledende skjemaet Greve kommune har utarbeidet for omkostningsberegninger:

¹⁰ Veiledningen i Greve forelå som et utkast på det tidspunktet rapporten ble skrevet.

Tabell 2.2 Veiledning til omkostningsberegninger i Greve kommune

Direkte omkostninger – omkostninger henført direkte til oppgaven	Utgifter i kr
Lønn – kommunens bruttoutgifter	
Øvrige driftsutgifter – materialer, tjenesteytelser m.v.	
Anskaffet apparatur og maskiner	
Reparasjon og vedlikehold	
Husleie, elektrisitet, varme, vann, forsikring	
Øvrige direkte omkostninger	
Indirekte omkostninger	
Andel av fellesutgifter – drift	
Omkostninger knyttet til kapitalapparat, avskrivninger på bygninger maskiner, inventar m.v.	
Forrentning av anleggskapital m.v.	
Øvrige indirekte omkostninger	
I ALT	
Totale omkostninger ved oppgavens utførelse (sum av direkte og indirekte kostnader)	
Driftsutgifter til bestillerfunksjonen	

Ut over de avvisningskriteriene som er angitt i loven, har kommunene også egne regler for vurdering av private utfordrere. I Greve kommunes veiledning til utfordringsretten er det nevnt følgende kriterier: a) at utfordreren ikke skal ha gjeld til det offentlige, b) at utfordreren skal ha referanser på lignende oppgaver og c) at utfordreren skal fremlegge årsregnskap. I et annet dokument (Udliciteringspolitikk for Greve kommune) angis også flere krav, bl.a. til arbeidsmiljø og de ansattes rettssikkerhet når det er tale om overdragelse av medarbeidere. I Gentofte kommune fremgår det i veiledningen at kommunen ut over de bestemmelsene som ligger i loven, vil foreta følgende vurderinger ved motakelse av utfordringer: a) servicestrategiens angivelse av innsatsområder og arbeidsplan, b) prosedyrer i utbudspolitikken og c) relevante interne regler, for eksempel innkjøpsregler.

Dersom kommunene velger å anta tilbudet, og tilbudet ligger under EU's terskelverdi, vil kommunene inngå forhandlinger med den aktuelle utfordrer. Det vil si at kommunene har valgt å ikke legge oppgaven ut på et åpent anbud dersom beløpet er under EU's terskelverdi.

Veiledningene gir ingen videre utdyping av kommunenes praksis i forhold til konkurranseutsetting. Dokumentet "Udliciteringspolitikk for Greve kommune" som omhandler kommunens generelle konkurransepolitikk, gir i midlertid signaler om hvordan kommunen skal håndtere spørsmålet om habilitet og likebehandlingsprinsippet. I følge dette dokumentet er utgangspunktet at et kontrollbud skal utarbeides av *den delen av* en avdeling/institusjon som kontrollbudet omfatter, ikke av avdelingen/institusjonen i sin helhet. Dette for å

sikre en nødvendig avgrensning mellom den del av avdelingen/institusjonen som har ansvar for forberedelser, behandling og valg av tilbud på den ene siden og den del av avdelingen/institusjonen som avgir et kontrollbud. Av dokumentet går det videre frem at når byrådet har truffet en beslutning om å konkurranseutsette en tjeneste, skal arbeidet organiseres på en slik måte at de ulike rollene skilles fra hverandre.¹¹ Det betyr at i hvert tilfelle opprettes det en administrativ bestillerfunksjon som skal bestå av spesielt utpekte personer. Det bestemmes ved hvert tilfelle hvilke organisatorisk ledelse bestillerfunksjonen skal ha. Bestillerfunksjonen kan organisatorisk tilhøre den aktuelle fagforvaltningen, men kan også legges under en annen forvaltningsenhet. I tillegg fremgår det av dokumentet at en ekstern konsulent kan benyttes i bestillerfunksjonen som et middel for å unngå habilitetsproblematikken. I følge kommunens representant har kommunen dels hatt en praksis med en fast bestillerfunksjon¹² og dels en praksis med å etablere en ad hoc bestillerfunksjon fra sak til sak. Ad hoc modellen har først og fremst vært benyttet til mindre oppgaver. En slik praksis vil i følge den samme informanten også gjelde i saker som behandles i henhold til utfordringsretten. Hvorvidt man etablerer en fast bestillerfunksjon i sentraladministrasjonen eller etablerer ad hoc bestillerfunksjoner, vil således bli tatt opp etter hvert som utfordringene dukker opp.

Den samme praksis synes å være gjeldende i Gentofte. I servicestrategien heter det at det i god tid før beslutning om å konkurranseutsette en tjeneste, skal besluttes om kommunen selv vil legge inn kontrollbud. Dersom kommunen bestemmer seg for å legge inn et kontrollbud, skal det administrativt tilrettelegges slik at kontrollbudet ikke gis konkurransevridende fortrinn. Dette gjøres ved at det på forhånd fastlegges hvem som har ansvaret for å utarbeide kontrollbud, og hvem som skal stå for sammenligningen av kontrollbud og det eksterne tilbudet. Også her åpnes det for å trekke inn ekstern uavhengig konsulentbistand til enten å utarbeide kontrollbud eller vurdere kontrollbudet.

2.5.2 Kommunenes vurderinger av loven

Ut over de nevnte dokumenter har vi i forbindelse rapporten vært i samtaler med representanter for sentraladministrasjonen i Greve og Gentofte. Disse samtalerne kretset rundt følgende tre tema:

- a) Den praktiske gjennomføringen av håndtering av utfordringer, herunder hvorvidt ordningen representerer økt byråkratisering.

¹¹ Behovet for å etablere en intern bestillerfunksjon i forvaltningen understrekes også i kommunens "Veiledning om privates utfordringsrett".

¹² En fast bestillerfunksjon er etablert i forbindelse med rengjøringstjenester og i forbindelse med den såkalte "Fritt valg ordningen" for hjemmetjenester.

- b) Konsekvenser loven har i forhold til kommunens organisasjon og styrings-system.
- c) Om intensjonene med loven forventes å bli oppfylt.

Praktisk gjennomføring

I debatten omkring loven i Folketinget ble det reist spørsmål om omfanget av utfordringer til kommunene ville medføre u hensiktsmessig mye merarbeid. På dette spørsmålet svarer informantene i de to kommunene, at de ikke forventet et større omfang av utfordringer enn det de kan håndtere. I den forbindelse refereres det til uttalelser fra noen av de mest aktuelle private leverandørene, som hadde svart at de var skeptiske til å benytte seg av utfordringsretten. Men samtidig hersker det en viss usikkerhet omkring hvor mange utfordringer som vil komme. Bl.a. vises det til at flere kommuner allerede en knapp måned etter at loven var trådt i kraft, hadde mottatt utfordringer. I den ene av kommunene hadde de bl.a. mottatt en utfordring på bestillerfunksjonen av kommunens rengjøringstjenester. Med andre ord hersker det en viss usikkerhet omkring dette spørsmålet.

Når det gjelder den praktiske gjennomføringen av loven, oppleves den viktigste utfordringen å være de administrative grep kommunen må ta for å håndtere private utfordringer på en effektiv måte, dvs unngå den byråkratiseringen som man fryktet loven skulle medføre. I den forbindelse vektlegger kommunene at det er viktig å lage retningslinjer for hvordan kontrollbud skal utarbeides. Rutiner for håndtering av kontrollbud er noe som i følge kommunene, vil tvinge seg fram som en følge av loven.

I den forbindelse hevdes det at det også ville vært hensiktsmessig for kommunen å utarbeide kravspesifikasjoner for de oppgaver som kan tenkes å bli utfordret. Dette kan imidlertid skapt et u håndterlig merarbeid for kommunene. Kommunene er i følge loven heller ikke forpliktet til å utarbeide slike kravspesifikasjoner. Men likefullt vil en utfordrer ha behov for en slik kravspesifikasjon for å utarbeide et seriøst tilbud. Lovforslaget bygger imidlertid på den generelle forutsetning at en kommune vil besvare velbegrunnede forespørsler fra en potensiell tilbudsgiver som har saklige behov for informasjon. Dilemmaet mellom hensynet til å unngå merarbeid for kommunene på den ene siden og utfordrernes informasjonsbehov på den andre, oppleves likevel å bli en stor utfordring.

I en av kommunene vil de møte denne problemstillingen med å gi potensielle tilbudsgivere de ønskede opplysninger, men i fornuftig omfang og form. I følge informanten vil kommunen utarbeide en kravspesifikasjon først når det er besluttet at en oppgave skal legges ut på et åpent anbud. Av hensyn til å unngå forskjellsbehandling, dersom kommunen ønsker eller må velge en åpen anbuds-

runde, understrekes det at informasjonsutvekslingen med en utfordrer ikke må få karakter av forhandlinger om betingelser og vilkår for oppgaveløsningen. I slike tilfeller legges det vekt på at spørsmål fra en utfordrer kun må være av oppklarende karakter.

I den andre kommunen vil de håndtere problemet ved å offentliggjøre de kriterier eller krav som legges til grunn for saksbehandlingen av en utfordring. Formålet er at de krav som stilles til utformingen av en utfordring, gjøres offentlig kjent. Ut over dette forventes det at kommunen – når de mottar en interessant utfordring – vil gå i nærmere dialog med utfordreren om oppgavens kravspesifikasjoner (servicenivå og kvalitet). Det understrekes imidlertid at en slik praksis bare vil gjelde i de tilfeller kommunen ikke må eller ønsker å gå ut med en åpen anbudsrunde. Kommunens representant er derfor av den oppfatning at utfordreren i praksis vil være meget dårlig rustet til å utarbeide et tilbud siden kommunen ikke er forpliktet til å gå ut med kravspesifikasjoner på den aktuelle tjeneste.

På spørsmål om delegasjonsforbudet vil medføre økt belastning på kommunestyret som en følge av lovens delegasjonsforbud, er inntrykket fra kommunene at dette ikke er forventet å skape noe stort problem. I og med at Gentofte har valgt å behandle alle utfordringer i politiske utvalg, mens kommunestyrets oppgave vil være å ta de formelle beslutningene, ser man heller for seg at det er de politiske utvalgene som vil få et merarbeid. Dette er imidlertid et usikkerhetsmoment som kommunene kommer til å ta stilling til etter hvert som man får erfaring med omfanget av utfordringer som kommer inn.

Konsekvenser for kommunens organisasjon og styringssystem

I tillegg til de praktiske spørsmålene nevnt over, stilte vi også spørsmål om loven ville ha konsekvenser for kommunenes organisasjonsstruktur og styringssystemer. Gjennomgående oppfattet informantene at loven har små konsekvenser for kommunenes organisering og styring. Noen forhold ble likevel trukket frem.

Et forhold er behovet for å skille rollen mellom bestiller og utfører dersom kommunen selv ønsket å legge inn kontrollbud. Som vi tidligere har vært inne på, har ingen av kommunene etablert en fast bestiller-utfører organisering. Kommunene baserer seg på å skille disse rollene i de tilfeller da det er aktuelt å konkurranseutsette en tjeneste. Dette innebærer at de to rollene vil bli ivaretatt innenfor en og samme forvaltningsstruktur (etat) eller at rollene ivaretas av to ulike forvaltningsstrukturer. På spørsmål om denne praksisen har vært tilstrekkelig for å unngå sammenblanding av roller, kommenteres det fra én av kommunene at det i enkelte tilfeller kanskje ikke har vært klart nok adskilte roller. I en kommune hvor relasjonene normalt er tette mellom ulike deler av en etat,

kan det stilles spørsmål ved om den ad hoc modell som er valgt i de to kommunene, er tilstrekkelig for å skille rollene. Begge kommunene har imidlertid innført kontraktsstyring i deler av forvaltningen, noe som sannsynligvis vil bidra til å skille klarere mellom en bestillende sentraladministrasjon og en utførende driftsenhet.

I én av kommunene har man også hatt en praksis med å sette omkostningsberegningene og utarbeidelse av kravspesifikasjoner ut til private konsulenter for å unngå at kommunen får et habilitetsproblem som både bestiller og utfører. Så langt har imidlertid kommunen erfart at dette har vært en relativt dyr praksis. Kommunens representant er derfor usikker på hvor hensiktsmessig en slik modell er.

Det understrekes også at praksis med bruk av intern kontraktsstyring kan være hensiktsmessig før man konkurranseutsetter en oppgave. Som vi har sett, har for eksempel Greve kommune innført intern kontraktsstyring for ett av sine pleiehjem med tanke på å konkurranseutsette dette på et senere tidspunkt. Slik vi har forstått det, er ikke hensikten her først og fremst å skille rollen mellom bestiller og utfører, men like mye å tilpasse de ulike virksomhetene til en situasjon der de har ansvar for egne kostnader. Med andre ord kan en overgangsperiode med intern kontraktsstyring være et godt virkemiddel for å tilpasse kommunens virksomheter til en situasjon der man må kunne være i stand til å utarbeide kontrollbud dersom tjenesten utfordres av private.

I kjølvannet av behovet for å skille rollen mellom bestiller og utfører, poengterte kommunene også viktigheten av å etablere en kontrollfunksjon som en del av bestillerrollen, ikke som en direkte konsekvens av utfordringsretten, men som en konsekvens av eventuelt økt konkurranseutsetting. Jo større omfang oppgaver settes ut til private aktører, desto viktigere blir det at sentraladministrasjonen styrker denne rollen. Som nevnt over, vil imidlertid dette være en funksjon som også kan settes ut til eksterne konsulenter.

Et annet spørsmål er i hvilken grad kommunene anser at loven har konsekvenser for budsjettprosessen i kommunen. Inntrykket er at man ikke forventer at utfordringer vil kunne virke forstyrrende inn på budsjettprosessen. Dette forklares ved at budsjettbehandlingen nærmest foregår hele året, og det er derfor ikke noe tidspunkt hvor det er mer gunstig å behandle utfordringer på enn andre. Det er heller ikke fastsatt i loven noe tidsfrist for kommunen i forhold til hvor raskt den skal behandle en utfordring.

På spørsmål om slike eventuelle kontraktsinngåelser vil binde kommunens handlingsrom i budsjettbehandlingen fra år til år, svarer kommunene derimot bekreftende. Men samtidig har man ikke opplevd at dette har vært et stort problem. Det bekreftes imidlertid at det i budsjettsammenheng er lettere å forholde seg til interne kontrakter enn til eksterne kontraktpartnere. For å unngå å

binde opp kommunens budsjett i lange kontrakter, har Gentofte kommune utviklet en praksis der det inngås korte kontrakter (vanligvis 2 års kontrakter), men der den private utfører får opsjon på forlengelse.

Lovens virkning på kommunens oppgaveutførelse

Den primære hensikten med loven i Danmark er å få kommunene til å tenke gjennom hvordan de utfører sine oppgaver. Men det er også rimelig å tenke seg at intensjonen med lover er å få kommunene til i større grad å benytte private til å utføre kommunenes oppgaver. Inntrykket fra samtalene med kommunene er at loven langt på vei både vil føre til økt bevissthet i kommunene og til økt konkurranseutsetting. Men samtidig understrekes det at dette sannsynligvis vil være avhengig av det politiske flertallet i kommunen.

I de to kommunene pekes det imidlertid på at en viktig konsekvens av loven, dvs både servicestrategien og utfordringsretten, vil være at det skapes større oppmerksomhet om konkurranseutsetting i hele administrasjonen og ikke bare i toppledelsen. Videre pekes det på fra en av kommunene at det som følge av loven vil oppstå et nytt handlingsvalg for virksomhetsledere, i betydning av at virksomhetene selv vil kunne ønske å ta initiativ til å få en friere organisasjonstilknypning til kommunen.

I kommunene anses kommunenes plikt til å gjennomføre omkostningsberegninger også som fordelaktig, uansett om en oppgave konkurranseutsettes eller ikke. Argumentet er at omkostningsberegningene i seg selv vil føre til økt bevissthet om virksomhetenes ressursbruk og oppgaveutførelse.

Representantene for kommunene har relativt små forventinger til at servicestrategien vil ha effekt i forhold til å styrke lokaldemokratiet (noe som var et av regjeringens formål). I en av kommunene forventes den derimot å ha en viss symboleffekt internt i kommunen og i form av at kommunen får stilt forventinger til sin oppgaveutførelse. Servicestrategien betraktes med andre ord mer som et internt stimuleringsinstrument enn som et instrument for å styrke innbyggernes kontroll med kommunens oppgaveutførelse. I den andre kommunen er man imidlertid mer åpen for at servicestrategien, sammen med serviceredegjørelsen, kan bli et tema i en valgkamp.

På spørsmål om loven vil ha noen virkning, nevnes også det faktum at den opererer innenfor et forholdsvis lite økonomisk spillerom, dvs mellom 500 000 og 1,8 mill danske kroner. Riktignok vil kommunen måtte ta stilling til en utfordring som ligger over 1,8 mill kroner, men samtidig vil utfordringer over denne størrelsen måtte ut på åpent anbud og dermed representere en økt risiko for utfordrer. På samme måte vil det være en høy risiko for at utfordringer under 500 000 kroner blir avvist av kommunen. Med andre ord, i det første tilfellet

risikerer utfordrer å taper i konkurranse med andre tilbudsgivere, og i det andre tilfellet at kommunen avviser utfordringen administrativt.

På spørsmål om det ikke vil være lett for kommunene å omgå loven slik den er utformet, vises det i en av kommunene til at loven vil representere et uformelt press fra staten overfor kommunene, i retning av at loven skal benyttes aktivt.

I samtale med en representant for Kommunenes landsforening trekkes det frem at loven reiser fire problemstillinger. Det ene er, som vi har vært inne på ovenfor, den asymmetriske informasjonen mellom kommune og utfordrer. Den andre problemstillingen er at loven ikke nødvendigvis er det beste utgangspunktet for å få til gode relasjoner mellom privat og offentlig, snarere tvert imot. En tredje problemstilling er at loven kan betraktes å komme i konflikt med likebehandlingsprinsippet, dvs at alle potensielle tilbydere skal ha like muligheter til å konkurrere, også på oppgaver under 500 000. En fjerde problemstilling er at loven lett kan brukes ideologisk og ikke pragmatisk. Frykten her er kommunene ikke foretar fornuftige overveielser, men av ideologisk overbevisning enten tar imot utfordringer eller lar være.

2.6 Utfordringsretten i Stockholm

I følge informantene i Danmark har den danske loven om utfordringsrett hentet inspirasjon fra en tilsvarende ordning i Stockholm. Det kan derfor være grunn til også å gi en kort presentasjon av denne ordningen. Stockholm kommune hadde en ordning med utfordringsrett første gang i perioden 1992-1994 og senere i perioden 1999-2002. Ordningen ble administrert av kommunens bydelsnemder (bydelsutvalg) og fagnemder (sektorutvalg).

Formålet var som i Danmark, dels å få bydelsnemdene til å revurdere sine aktivitetsplaner i forhold til konkurranseutsetting, og dels påskynde en slik prosess. Langt på vei var retten basert på de samme prinsippene som den danske ordningen: Bydelsutvalgene var forpliktet til seriøst å behandle en utfordring, men hadde samtidig full frihet til å avvise den. På et punkt skiller den seg imidlertid fra den danske loven. I følge svensk rett skal alle offentlige innkjøp ut på anbud selv om de ligger under EU's terskelverdi. Kun dersom verdien på tjenesten er under 100 000 kroner, kan tjenesten kjøpes uten offentlig anbud. Dette gjaldt også for utfordringsretten i Stockholm. I praksis betydde det at alle utfordringer som lå over 100 000 kroner, skulle settes ut på offentlig anbud. I Danmark vil det som nevnt over, være EU's terskelverdi på 1,8 millioner kroner som utløser krav om åpent anbud. Dette innebærer at den svenske ordningen i større grad la opp til reell konkurranse mellom ulike private tilbydere, dvs. at

ordningen i mindre grad åpnet for å ta imot utfordringer uten at de ble satt ut på et åpent anbud.

Utfordringsretten i Stockholm var imidlertid kun en del av en bredere politikk for konkurranseutsetting av oppgaver til private. Kommunen har hatt en politikk for konkurranseutsetting av egne virksomheter siden starten av 1990-tallet, men denne politikken er endret flere ganger (PLS 2001). Den siste perioden med utfordringsrett må derfor ses i lys av den gjeldende konkurransepolitikken kommunen hadde forut for at ordningen med utfordringsrett ble innført. I konkurransepolitikken som ble innført i 1996 (Upphandling 96), heter det: *”Nämderna skall uppmanas att använda sig av anbudsupphandling för att uppnå de fastställda budget- och verksamhetsmålen”*. Dette var en relativt moderat politikk, sammenlignet med den som skulle komme etter valget i 1998. Ordningen med utfordringsrett kan derfor forstås som en reaksjon på at den mer ”frivillige” konkurransepolitikken fra 1996 ikke helt hadde svart til forventningene. I forslaget til gjeninnføring av utfordringsrett heter det nemlig at:

”Tyvärr, formulerades dock inte beslutet¹³ som en skyldighet för stadens nämder och styrelser att upphandla verksamheter. Vi kan redan se negative effekter av detta när en del stadsdelsnämder på rätt oklara grunder avstår från konkurrensredskapet och de positiva effekter som följer av detta” (Motion 1997:27).

Etter at de borgerlige partiene vant flertallet i kommunestyret i 1998, ble det innført en mer radikal konkurransepolitikk i kommunen. Her heter det bl.a. at: *”All virksomhet som ikke innbefatter myndighetsutøvelse eller strategiske ledelsesfunksjoner, skal konkurranseutsettes”*. Videre tillot kommunen såkalte ”avknoppinger” av kommunale virksomheter som et virkemiddel for å få et større mangfold på leverandørsiden.¹⁴ I følge en representant for Stockholm kommune medførte denne ordningen 51 avknoppinger (med 533 ansatte) i perioden 2000-2001. Som en følge av disse avknoppingene økte også prosessen med konkurranseutsetting.¹⁵

Kommunens generelle konkurransepolitikk, sammen med avknoppingsordningen, bidro i følge en informant fra Stockholm kommunes sentraladministrasjon, til at ordningen med utfordringsrett fikk en forholdsvis liten betydning i Stockholm (mindre enn 10 utfordringer ble antatt). Informanten antar imidlertid

¹³ Med ”beslutet” refereres det til konkurransepolitikken ”Upphandling 96”

¹⁴ Avknopping defineres som: ”När drift av stadens verksamhet övergår från staden till företag och anställd i staden därvid ingår som ägare” (Utlåtande 2001:78 RI (Dnr 515/01)).

¹⁵ Den svenske regjeringen overveier for tiden muligheten for avknopping uten konkurranseutsetting (slip away contracts), dvs at avknopperne får en avtale uten at det på forhånd har vært en åpen anbudsrunde.

at utfordringsretten isolert sett, og uten den generelle konkurransepolitikken, ville hatt stor betydning.

I forbindelse med det første forslaget om å gjeninnføre utfordringsretten (i 1997), ble det gjennomført en høringsrunde til et utvalg av Stockholms bydelsutvalg og deres respektive forvaltningsorgan (Utlåtande 1999: R1 (Dnr 413/97)). Gjennomgående var høringsuttalelsene fra de respektive bydelsutvalgene negativ (med ett unntak). Imidlertid må det legges til at den politiske høyresidens (i utvalgene) reservert seg mot de negative uttalelsene og anbefalte det aktuelle forslaget. Argumentet for ordningen var bl.a. at: ”... *utmaningsrätt kan vara ett effektivt sätt att få till stånd den nödvändiga konkurrensutsättningen där den politiska viljan saknas*”. Argumentene mot innføringen av ordningen var hovedsakelig at ordningen ville forstyrre prosessen med å gjennomføre allerede planlagte konkurranseutsetting, samt at forvaltningen ikke alltid kunne forventes å ha ”reservekraft” til å håndtere uventede utfordringer. Videre pekes det på at en anbudsprosess som er et resultat av en utfordring, blir dårligere enn dersom utvalgene selv planlegger og tar initiativ til en anbudsrunde: ”*En utmaningsrätt kan medföra kvalitativt och prismässig försämrade upphandlingar genom att informationsfrågor, faktakontroller och kvalitetsfrågor då riskerar att inte hinnas med på ett tillfredsställande sätt.*” Herunder vises det også til at man ville møte større motstand blant ansatte og berørte brukere dersom prosessen med konkurranseutsetting ble gjennomført for raskt. I lys av at en stor del av tjenestene allerede var, eller var planlagt, konkurranseutsatt som en følge av kommunens generelle konkurransepolitikk, anså også flere at utfordringsretten ville ha en liten effekt.

De negative svarene fra forvaltningen må her ses i lys av to forhold. For det første at kommunen i perioden 1992-1994 hadde hatt en mer radikal utfordringsrett som stilte krav om at bydelene var forpliktet til å gå ut med en åpen anbudsrunde i løpet av 2 måneder etter at utfordringen var mottatt. Den ordningen som ble vedtatt innført i 1999 stilte ikke slike krav (bl.a. som en følge av kritikken over). På samme måte som i den danske utfordringsretten kunne bydelsutvalget avvise utfordringen, men med en begrunnelse. I den nye ordningen ble heller ikke satt noen tidsfrist for når bydelsutvalgene skulle gå ut med et anbud.¹⁶

For det andre hadde kommunen allerede iverksatt en forholdsvis radikal konkurranseutsettingpolitikk og derigjennom allerede bidratt til økt bevisstgjøring omkring konkurranseutsetting. Dette er også, i følge informanten fra Stockholm kommune, en årsaken til at utfordringsretten i liten grad ble benyttet.

¹⁶ Som nevnt over, skilte imidlertid ordningen seg fra den danske ved at utvalgene, dersom beløpet var over 100 000, måtte svare på utfordringene med en åpen anbudsrunde.

Siden ordningen ble lite benyttet, skapte den sannsynligvis heller ikke stort merarbeid for bydelene.

Ordningen med utfordringsrett ble avviklet etter kommunevalget i 2002 da Sosialdemokratene, Venstre (tilsvarende norske SV) og Miljøpartiet de Grønne fikk et knapt flertall i kommunestyret.

3 VURDERING AV UTFORDRINGSRETEN I NOEN NORSKE KOMMUNER

I dette kapitlet presenteres resultatene fra intervjuene med ordførere og rådmenn fra de 8 norske case-kommunene. Kommunene er presentert hver for seg i 8 delkapittel. For hver kommune har vi gitt en kort presentasjon av kommunen, dens politiske og administrative organisering, samt bruken og vurderinger av dagens styringssystemer. Den siste delen i hvert kommunekapittel omhandler informantenes holdninger til den danske loven om servicestrategi og utfordringsrett. Formålet med den forholdsvis omfattende innledningen om kommunens organisasjons- og styringssystem, er å belyse den konteksten informantene vurderer loven utfra. Lesere som bare er interessert i kommunenes vurderinger av loven kan imidlertid lese siste del av hvert kommunekapittel uavhengig av de andre delene.

3.1 Hammerfest kommune

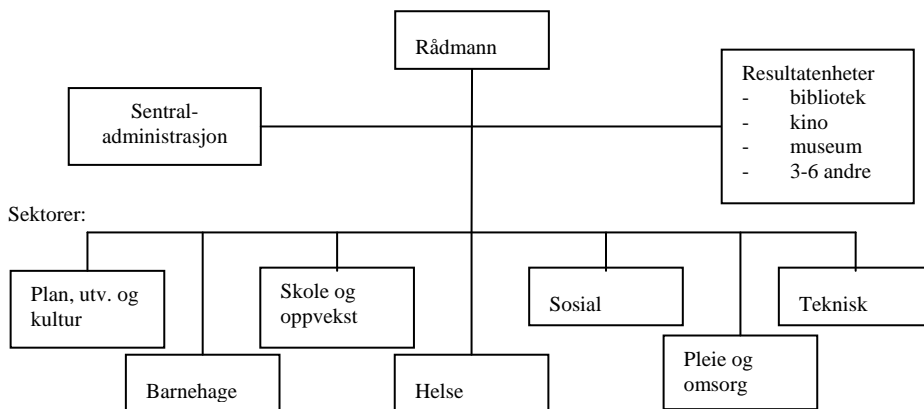
Hammerfest kommune har i overkant av 9000 innbyggere. Kommunen har i overkant av 750 årsverk og er den største virksomheten i Hammerfest. Kommunens økonomi er stram, men forventes å bedre seg som følge økt eiendomsskatt i forbindelse med Snøhvitutbyggingen. Snøhvitutbyggingen forventes for øvrig å gi store økonomiske ringvirkninger i kommunen. I kommunestyret er det et knapt flertall av representanter fra DNA (15). Videre er H (9), SV (2), FrP (2) og RV (1) representert i kommunestyret. Ordføreren kommer fra Arbeiderpartiet. I dag er kommunen i ferd med å omstille den kommunale organisasjonen til en flatere struktur med mer selvstendige virksomheter. I forbindelse med undersøkelsen har vi intervjuet kommunens rådmann og ordfører.

3.1.1 Politisk og administrativ organisering

Den administrative strukturen i Hammerfest er inndelt i tre etater og fire nivåer. Øverst finner vi rådmannen med en stab som ivaretar fellesfunksjoner som økonomi, personalspørsmål, kommuneplan o.l. I tillegg inngår havnefogden i rådmannens stab. Under rådmannen finner vi tre etater (kultur- og undervisning, helse- og sosial, teknisk) og under disse igjen avdelinger og virksomheter. Antall ledelsesnivåer varierer imidlertid noe og er på det meste 5 i teknisk etat.

Kommunen har nylig vedtatt å innføre en ny administrativ organisasjonsstruktur. Denne omtales som en sektormodell og har tre nivåer: rådmannsnivået,

sektornivået og virksomhetsnivået. I tilknytning til rådmannsnivået finner vi en sentraladministrasjon som en stabs-/støttefunksjon. Tjenesteproduksjonen vil innenfor den nye modellen bli organisert innenfor syv sektorer, som hver har flere underordnede virksomheter. I følge beskrivelsen av den nye modellen skal imidlertid ikke sektorleders stab ha noe formell instruksjonsrett overfor de underlagte virksomhetene. Ut over dette vil kommunen gå inn for en forsøksordning med 8 selvstendige resultatenheter som vil rapportere direkte til rådmannen. Avhengig av erfaringene man får med disse enhetene, vil kommunen etablere flere slike resultatenheter, samtidig som mellomnivået (sektorstabene) fjernes.



Den politiske organisasjonsmodellen består av formannskapet og to politiske styre som i praksis fungerer som hovedutvalg. I følge rådmannen har imidlertid de to styrene et noe mer utvidet saksområde sammenlignet med tradisjonelle hovedutvalg. Kommunen ønsker å beholde denne strukturen inntil videre og se på erfaringene med den administrative omorganiseringen før man eventuelt ønsker å gjøre noe med den politiske strukturen.

3.1.2 *Bruk av ulike styringssystemer i kommunen*

Kommunen har tradisjonelt benyttet ramme- og målstyring overfor etatene. I liten grad har kommunen konkurranseutsatt tjenester. Bortsett fra at kommunen kjøper inn en del tjenester, er det kun snøbrøyting som i ordets rette forstand er konkurranseutsatt. Dette dreier seg da om lokale virksomheter. I tillegg har kommunen etablert et privat eiendomsselskap, men vil pga momsreformen gjøre

selskapet om til et kommunalt foretak. Ut over dette inngår kommunen i interkommunalt samarbeid med andre nabokommuner. I dag omfatter dette næringsutvikling, feievesen og kommunal revisjon.

Rådmannen ser imidlertid ikke bort fra at en større del av kommunens tekniske tjenester med fordel kan konkurranseutsettes i fremtiden. For å effektivisere kommunen er imidlertid den primære innsatsen rettet mot å forbedre de interne styringssystemene. Som nevnt over, er første skritt i den retningen å bygge opp en flatere organisasjonsstruktur og forsøk med egne resultatenheter som rapporterer direkte til rådmannen. I den grad man lykkes med resultatenheterne, vil denne organisasjonsmodellen være aktuell for flere typer tjenester. Ut over dette satser kommunen på å utvide det interkommunale samarbeidet med seks nabokommuner. Dette arbeidet har i følge rådmannen, den senere tid vært konsentrert om konkret arbeids- og oppgavedeling mellom kommunene. Hovedformålet med dette er å styrke og utnytte kompetansen i de samarbeidende kommunene bedre. I fremtiden ser man for seg at både IT-tjenester, regnskap og PP-tjenesten kan inngå i et interkommunalt samarbeid. Men som nevnt, ser man heller ikke bort fra at disse løsningene (intern omorganisering og interkommunalt samarbeid) kan suppleres med økt konkurranseutsetting, spesielt innenfor teknisk sektor. Innen helse- og omsorgssektoren mener representantene for kommunen at konkurranseutsetting ikke vil være et effektivt virkemiddel. Innenfor denne sektoren mener de at hensynet til å ha et stabilt personale som skal omgås pasienter og andre pleietrengende, veier såpass tungt at det vil være uaktuelt å skifte fra kommunalt til privat driver. Skolesektoren oppfattes heller ikke å være uaktuelt for konkurranseutsetting.

3.1.3 Vurdering av kommunens organisasjons- og styringssystemer

Det overordnede formålet med omorganiseringen av den administrative strukturen i kommunen har vært å effektivisere og slanke administrasjonen. Håpet er at delegering av ansvar, bedre rapportering og opplæring av personalet vil øke bevisstheten om økonomistyring i kommunen. Bakgrunnen er at kommunen har hatt problemer med økonomistyringen og budsjettoverskridelser. Kommunen har også brukt relativt mye ressurser på lønn, samtidig som kommunen har hatt et høyt og økende sykefravær. I tillegg til at formålet med omorganiseringen er å få en bedre økonomistyring, er formålet med organisasjonsmodellen også å få til mer effektive beslutningsprosesser.

Som en følge av at kommunen nå er i ferd med å omorganisere seg i en flatere struktur, og man får erfaringer med selvstendige resultatenheter, vil den i følge informantene, være bedre rustet til å benytte seg av konkurranseutsetting. Hvor godt denne organisasjonsstrukturen er tilpasset en situasjon med konkur-

ranseutsetting, mener rådmannen vil variere fra sektor til sektor og fra sted til sted: I spredt befolkede kommuner i Nord-Norge vil inndelingen av resultatenheter være avhengig av størrelsen på stedet. På et lite sted vil man måtte ha flere tjenester innenfor en og samme resultatenheter, mens man på større steder vil kunne dele opp resultatenheter i mer homogene driftsenheter. På mindre steder vil derfor heterogene resultatenheter være mindre egnet for konkurranseutsetting enn resultatenheter på større steder hvor man har kan lage mer homogene resultatenheter.

Et problem med konkurranseutsetting i kommunen er i følge rådmannen, at tallet på aktører som kan utføre kommunale oppgaver, er begrenset. Risikoen for at man går fra et offentlig til et privat monopol, oppfattes å være stor. En annen utfordring er at kommunen lett vil miste sin kompetanse på områder som konkurranseutsettes, en kompetanse som det er vanskelig å bygge opp igjen dersom kommunen må overta tjenesten igjen. Pga at det er et forholdsvis lite marked for slike tjenester i Nord-Norge, må kommunene her i større grad være beredt på å overta tjenestene enn kommuner i andre deler av landet. Risikoen for dette anses som større i Nord-Norge enn i resten av landet. Dette begrunner også frykten for at kommunen skal miste kompetanse som de senere vil ha vanskelig for å bygge opp igjen. I følge informantene er det ikke uvanlig at kommunene i Nord-Norge må opptre som mer aktive aktører i markedet som en følge av at det ofte er få private aktører. Men i forbindelse med Snøhvitutbyggingen forventes det at flere tilbydere vil melde sin ankomst. Som en følge av utbyggingen har allerede to multinasjonale selskaper – ISS og Adecco – etablert seg i kommunen.

3.1.4 Synspunkter på loven om servicestrategi og utfordringsrett

Kommunens representanter var i utgangspunktet positive i forhold til at en lov om utfordringsrett kunne virke skjerpene på kommunens virksomheter. Men ut over dette var informantene noe skeptiske til en for utstrakt bruk av konkurranseutsetting. Lovens skjerpene funksjon mente man alternativt kunne oppnås ved hjelp av intern omstrukturering, benchmarking og gjennom interkommunalt samarbeid. Informantene så også for seg at en slik lov ville skape en del merarbeid for kommunen.

I lys av at kommunen i større grad legger vekt på den interne omorganiseringen og på interkommunalt samarbeid som effektiviseringsverktøy, er spesielt ordføreren skeptisk til å innføre en slik lov. I og med at kommunen har rettet innsatsen i en annen retning enn konkurranseutsetting, fryktes det at loven vil medføre u hensiktsmessig mye merarbeid for kommunen. En viktig grunn til at ordføreren ikke ser det store potensialet i konkurranseutsetting, er at prismeka-

nismene ofte ikke fungerer tilfredsstillende i Nord-Norge. Derimot ser ordføreren et større potensiale for kommunen i å satse på utvikling generelt og næringsutvikling spesielt. I følge ordføreren er det mer å hente på utvikling enn på innskrenkninger.

I følge informantene vil lovens delegasjonsforbud ha lite å si for kommunen. Rådmannen mente at det ville være naturlig at kommunestyret tok beslutninger om hvorvidt man skulle eller ikke skulle konkurranseutsette en tjeneste. Dersom en kontrakt ville binde kommunen økonomisk for flere år, ville det også være naturlig at kommunestyret ble involvert i saken. Men selve valget av leverandør anså hun å være en oppgave for administrasjonen. I følge ordføreren ville det være naturlig at bare de største sakene ble behandlet i kommunestyret. I praksis anslo ordføreren at beløpsgrensen ofte lå på 750 000 for at en sak skulle behandles i kommunestyret.

Den omorganiseringsprosessen som pågår i kommunen, mente informantene var en viktig forutsetning for å få til en eventuell bestiller-utfører modell. Kommunens representanter var imidlertid tvilende til om kommunen i dag var i stand til å gjennomføre omkostningsberegninger og kravspesifikasjoner for aktuelle oppgaver de kunne bli utfordret på. I følge rådmannen ville et slikt arbeid likevel være nyttig for kommunen, bl.a. for å få fordelt en del fellesutgifter på driftsenhetene. Målet er at kommunen etter de organisatoriske reformene, skal være i stand til å gjennomføre dette. Per i dag har kommunen utarbeidet kravspesifikasjoner innenfor renholdstjenesten, men rådmannen anser det som vanskelig å utarbeide tilsvarende kravspesifikasjoner innen helse- og omsorgssektoren.

Informantene oppfattet imidlertid ikke bestiller-utfører modellen som uproblematisk. Et problem som nevnes, er at en slik modell vil kreve at det bygges opp en dobbeltkompetanse i både bestiller- og utførerenheten. I følge rådmannen vil det også være behov for å styre virksomhetene på andre måter enn det å inngå kontrakter med dem. For sterk oppsplitting av selvstendig driftsenheter vil også kunne gå ut over behovet for samordning. Spesielt ble det lagt vekt på behovet for samordning mellom skole, PP-tjenesten, helsetjenesten og barnevernet. På samme måte så man behov for å samordne tjenestene overfor eldre, mellom institusjonene, psykiatrien og legetjenesten.

Informantene i kommunen var usikre på om en utfordringsrett ville ha konsekvenser for budsjettprosessen i kommunen. Naturlig nok vil dette ha sammenheng med hvor mange utfordringer som vil komme. Informantene hadde imidlertid liten tro på at kommunen ville motta et stort omfang av utfordringer. Derimot så man at det å binde seg til mange langsiktige kontrakter, kunne begrense kommunens politiske handlingsrom. Men så lenge omfanget av

konkurransutsatte tjenester var lite, anså man at dette ikke ville bli noe stort problem.

På spørsmål om hvilken virkning en servicestrategi ville ha i forhold til kommunen, mente informantene at et slikt dokument først og fremst ville ha en funksjon internt i kommunen. I følge rådmannen kunne effektene imidlertid både være negative (skape misnøye) og positive (spore til inspirasjon), avhengig av hvilke sektor det var snakk om. I noen grad mente de at den også kunne ha en betydning overfor innbyggerne, men her var man mer tvilende.

I følge ordføreren ville en lov om utfordringsrett ha liten effekt i en kommunen som Hammerfest. Dette begrunnes med at de ikke forventet å få mange utfordringer. Et annet problem som nevnes, er at loven lett ville føre til overfokusering på kostnader og for lite på kvalitet. Siden kommunen var skeptisk til utstrakt bruk av konkurranseutsetting, spesielt innenfor enkelte sektorer, så man også for seg at det ville skape unødig merarbeid å håndtere utfordringer innenfor disse sektorene.

3.2 Skjervøy kommune

Skjervøy er en øykommune i Troms fylke. Kommunen har til sammen drøyt 3000 innbyggere som er bosatt på fem øyer, men hvor de aller fleste bor i Skjervøy sentrum. Den kommunale virksomheten består i alt av 240 årsverk. Kommunen er en typisk fiskerikommune hvor fiske og aktiviteter rundt dette er hovedfundamentet for det meste av aktiviteten i samfunnet. I kommunestyret er det et borgerlig flertall med KrF i spissen. KrF har også ordføreren i kommunen. Kommunestyret på 25 representanter har 14 fra KrF, 3 fra Høyre, én fra Senterpartiet, 4 fra Arbeiderpartiet og 3 fra SV. I kommunen intervjuet vi ordføreren og rådmannen.

3.2.1 Politisk og administrativ organisering

I følge rådmannen har kommunen en flat organisasjonsstruktur med 2 nivå: et rådmannsnivå og et nivå av virksomhetsledere. Rådmannsnivået består av tre etatssjefer, kontorsjef og økonomisjef. Både rådmenn og ordfører vektlegger at ledergruppen arbeider som et team og ikke som tre uavhengige etater, med en rådmann på toppen. Virksomhetslederne består av rektorer, leder for barnehage, helsesenter, kultursenter etc. I alt er det 35 enhetsledere i kommunen. Politisk har kommunen organisert seg med et formannskap og tre hovedutvalg (hovedutvalg for helse og sosial, kultur og undervisning og teknisk hovedutvalg).

I kommunen er det i følge ordføreren stor bevissthet om å skille mellom politisk og administrativt ansvar. Målet er at politikerne skal ha ansvar for de

overordnede sakene, mens saker som angår de daglige styringssystemene, tilhører rådmannens oppgaver. Samtidig legges det til at administrasjonen (rådmannen) har fått vide fullmakter i kommunen. I den sammenheng hevder informantene at det både bør være og er stor tillit hos politikerne til at administrasjonen velger de rette løsningene. I følge ordføreren vil verken en ene eller ande organisasjonsmodellen ha noen effekt dersom fundamentet i arbeidsdelingen mellom politikk og administrasjon ikke fungerer: *”Det er til enhver tid tillit og en god arbeidsdeling mellom politikk og administrasjon som skal til for å lykkes”*.

3.2.2 Bruk av ulike styringssystemer i kommunen

Skjervøy kommune benytter seg hovedsakelig av ramme- og målstyring av egne kommunale virksomheter. I tillegg har kommunen satt ut til private en rekke oppgaver som renovasjon, brøyting, skjenkekontroll, vedlikehold, prosjektering/byggeledelse, bedriftshelsetjenesten, vedlikehold av veier, renovasjon og oljevernberedskap. Kommunen deltar også i interkommunalt samarbeid om revisjon og avfallshåndtering med andre kommuner i Nord-Troms. Den viktigste formen for styring av kommunens virksomheter er imidlertid i følge rådmannen, bruk av benchmarking og satsing på å bygge tillit og lagfølelse internt i kommunen. Det er stor grad av direkte kontakt mellom virksomhetslederne og toppledsen.

Kommunen har vært bevisst på å balansere mellom styring av og frihet for de kommunale virksomhetene. I følge rådmannen har virksomhetslederne en viss grad av frihet og budsjettansvar, men det er ikke etablert egne resultatenheter. I følge rådmannen har de ikke tro på selvstendige resultatenheter siden mange av virksomhetene i kommunen er relativt små: *”Vi har ikke tro på å gjøre en skole med 16 elever og 1,5 stilling om til en egen resultatenhet”*. Videre er det en frykt for at selvstendige resultatenheter vil skape virksomheter som i for stor grad lever sitte eget liv. I følge rådmannen er det *”viktig for brukerne at virksomhetene kan samarbeide når brukerne har et (sammensatt) behov”*. Informantene ser derimot et større potensiale i det å utnytte personalet i de ulike virksomhetene mer fleksibelt, for eksempel mer fleksibel bruk av lærerkreftene mellom ungdomsskolen, barneskolen og musikkskolen.

Til tross for at verken ordfører eller rådmann har tro på selvstendige resultatenheter, vektlegger de at virksomhetene i kommunen har stor frihet. Denne friheten blir imidlertid balansert i forhold til at sentraladministrasjonen utøver en streng budsjettkontroll overfor virksomhetene. I følge ordføreren skal budsjettoverskridelser i en virksomhet straks bli tatt opp på ledernivå i administrasjonen.

I tillegg til at virksomhetene tillegges stor frihet, og sentraladministrasjonen har en streng budsjettkontroll, har kommunen lagt stor vekt på utvikling av ledelsesfunksjonen blant virksomhetslederne. I følge rådmannen er dette et rasjonaliseringsinstrument basert på holdninger: *”Det som er avgjørende, er at etatsledere og virksomhetsledere har holdninger til å rasjonalisere”*. Konkret gjennomføres dette ved å holde samlinger for alle virksomhetslederne to ganger årlig, hvor bl.a. virksomhetsledernes setter seg ned i grupper for å finne nedskjæringsmuligheter. Filosofien her er at alle virksomhetsledere skal ha et ansvar for hele kommunen, ikke bare for sin virksomhet: *”Når vi bygde helsesenteret var det viktig at andre sektorer brukte mindre midler. Jeg forlanger derfor at for eksempel en rektor også skal være opptatt av helsesenteret ... Det dreier seg med andre ord om ’vi i kommunen’.”*

3.2.3 Vurderinger av kommunens organisasjons- og styringsmodell

Informantene synes å være godt fornøyd med kommunens organisasjons- og styringsmodell. Fundamentet i organisasjonsmodellen er basert på god oversikt og tillit mellom de ulike nivåene. I følge rådmannen har kommunen med sin strategi, klart å redusere administrasjonsutgiftene med 15% de siste årene og samtidig flyttet arbeidskraft fra administrasjon til tjenesteproduksjon.

Både ordfører og rådmann gir uttrykk for at de prinsipielt er for konkurranseutsetting. Men i følge ordføreren er det bare på de områdene det finnes et marked. Problemet i en kommune som Skjervøy er at det ikke finnes noe privat marked for mange av kommunens oppgaver. I følge informantene befinner 80% av kommunens tjenesteproduksjon seg innen helse- og skolesektoren, oppgaver som det i kommunen ikke finnes noe marked for. Kommunen har også forsøkt å sette renholdet ut på anbud, men uten at det har dukket opp private interessenter. De frykter derfor at konkurranseutsetting lett vil resultere i at private monopol vil overta for det offentlige monopolet, der det første monopolet ses på som et større problem enn det siste.

I kommunen har man derfor større tro på sin interne styringsmodell, benchmarking og interkommunalt samarbeid som virkemiddel for effektivisering. I det første tilfellet blir det begrunnet med at uansett organisasjonsmodell, er det arbeidsdelingen mellom politikk og administrasjon, samt tillitsskaping i hele forvaltningen, som gir grunnlag for en effektiv styring. Når man har et dårlig utviklet marked, anses også benchmarking som et godt konkurransealternativ som bidrar til å stimulere kommunens virksomheter. Interkommunalt samarbeid ses også på som en bedre løsning enn for eksempel kommunesammenslåing. Informantene er skeptiske til kommunesammenslåing fordi den største delen av kommunens utgifter er knyttet til tjenestefunksjoner som uansett

må være lokalisert der innbyggerne bor. Videre kan informantenes uttalelser tolkes dithen at de forventede effektiviseringsgevinstene av en kommunesammenslåing ikke vil utgjøre mer enn det man kan hente ut av interkommunalt samarbeid.

3.2.4 Synspunkter på loven

Både ordfører og rådmann er i utgangspunktet positive til loven om servicestrategi og utfordringsrett. I følge rådmannen har de også en organisasjon som kan takle dette. Den store fordelene man ser, er at det kommer noen utenfra og ser kommunen i kortene. Men samtidig legger rådmannen til at dette også er mulig ved hjelp av benchmarking. Det andre positive med loven er i følge rådmannen at man *”kanskje kan få noen private til å prøve seg”*. En mulighet som nevnes, er at loven vil bidra til at større firma vil prøve seg ute i distriktene. En annen mulighet er at en lov kan stimulere til etablering av virksomhet blant innbyggerne i kommunen: *”Kanskje kan en slik ordning bidra til å skape nye markeder i distriktene. Mange med høy utdannelse sier at de ikke får jobb i kommunen. Da sier jeg: Utfordre oss! Dersom vi skal ha vaktmestertjenester, så regn på oss her i kommunen.”*

Rådmannen er imidlertid usikker på om man trenger en lov for å få private til å utfordre kommunene: *”Kanskje var det bedre om det kunne skapes en kultur for det å utfordre kommunene”*. Han er også usikker på om en slik lov, til syvende og sist ville effektivisert kommunen. I følge rådmannen er de effektive nok. Han tror også at loven ville resultert i økt byråkrati for kommunen: *”Dersom vi bare skal konsentrere oss om bestillerrollen, vil vi bli mer byråkrater. Tenk bare på de juridiske oppgavene.”*

Den store utfordringen med loven er i følge informantene at kommunen skal utarbeide spesifikasjoner på sine tjenester, spesielt omsorgstjenesten. Dersom loven kommer i Norge, ser rådmannen for seg at det er behov for økt bruk av interkommunalt samarbeid: *”Dersom loven kom og vi måtte utvikle en bestillerkompetanse, så er det helt nødvendig med et interkommunalt samarbeid i mye sterkere grad ... bestillerkompetansen blir en ny og stor utfordring for oss. Da må vi ha bedre kompetanse. Bestillerkompetanse vi har, er kun på enkle bestillinger.”* Spesielt nevnes det at bestillerfunksjonen innen skole- og omsorgssektorene er vanskelig og en utfordring å bygge opp.

Rådmannen er noe usikker i forhold til om det er mest hensiktsmessig at administrasjonen eller kommunestyret treffer beslutninger om de skal godta en utfordring eller ikke. På den ene siden hevdes det at det ville vært naturlig dersom kommunen ble utfordret på en barnehage. Men samtidig understrekes det at problemet ofte er det politiske byråkratiet, ikke det administrative. Med dette

menes at for mange saker skal behandles i et utvalg eller i kommunestyret. Siden rådmannen ikke ser for seg at kommunen kommer til å motta mange utfordringer, oppfatter han det ikke som noe problem at kommunestyret skal håndtere disse sakene. I følge ordføreren er det naturlig at kommunestyret treffer slike beslutninger siden kommunestyret *vil* være med på å diskutere tjenestenes kvalitet og kvantitet.

I følge ordføreren tror han ikke en slik ordning vil endre noe på politikerrollen eller interessen for lokalpolitikk. Interessen for lokalpolitikk har med helt andre ting å gjøre: ”*Mange gidder ikke stille til gjenvalg fordi de ikke ønsker å administrere underfinansierte reformer*”.

3.3 *Kristiansand kommune*

Kristiansand kommune har 73.000 innbyggere. Kommunen har vel 6.000 ansatte fordelt på ca 4.200 årsverk. Kommunen har gjennomført to store omstillingsprosjekter i det siste: ”Produktivitetsprosjektet” (2000) bante vegen for konkurranseutsetting som en generell alternativ styringsform i kommunen og ”Delegasjonsprosjektet” (2002) resulterte i innføring av en resultatenhetsmodell med utstrakt delegasjon og et system med innsatsstyrt finansiering for de individrettede tjenestene.

Sammensetningen av de 53 plassene i Bystyret er slik : H (15), Krf (10), Ap (9), Demokratene (7), SV (4), V (3), Pensjonistpartiet (2), FrP (1), Miljøpartiet de grønne (1) og Uavhengige (1). Høyre har ordføreren, Krf har varaordføreren, og disse partiene har de siste årene inngått budsjettavtale med henholdsvis Arbeiderpartiet og Venstre.

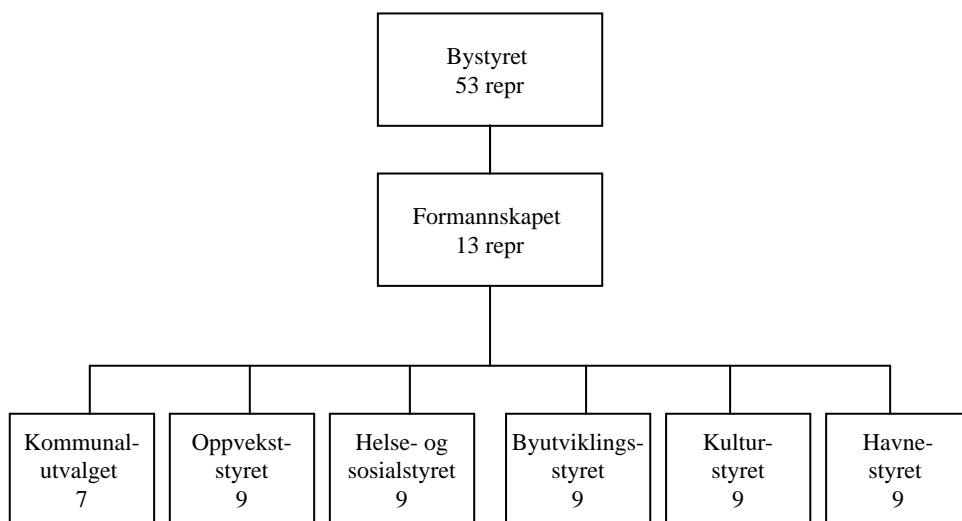
Kristiansand kommune skiller seg fra de andre case-kommunene ved at man fra kommunens side ønsket at flere politikere enn ordføreren skulle intervjues. For prosjektet var dette nyttig fordi vi dermed fikk fram en større bredde i synspunkter generelt, men også fordi det illustrerte en stor grad av tverrpolitisk enighet om temaet utfordringsrett spesielt. Intervjuene ble gjennomført partivis og med administrasjonen samlet. Følgende personer ble intervjuet:

- Høyre: Bjørg Wallevik (ordfører, formannskapet, kommunalutvalget) og Tore Austad (gr.leder bystyret, formannskapet, kommunalutvalget)
- Arbeiderpartiet: Bjarne Ugland (gr.leder bystyret, formannskapet, kommunalutvalget)
- Demokratene: Olaf Messel (gr.leder bystyret, formannskapet, kommunalutvalget)
- Venstre: Dag Vige (gr.leder bystyret, formannskapet)
- SV: Torbjørn Urfjell (gr.leder bystyret, formannskapet)

- KrF: Harald Sødal (varaordfører, formannskapet, kommunalutvalget) og Anne Ma Timenes (gr.leder bystyret, formannskapet, kommunalutvalget)
- Administrasjonen: Tor Sommerseth (fung. rådmann), Arild Rekve (H/S), Arvid Håkonsen (rådgiver) og Alv Dag Aarnes (innkjøpsleder)

3.3.1 Politisk og administrativ organisering

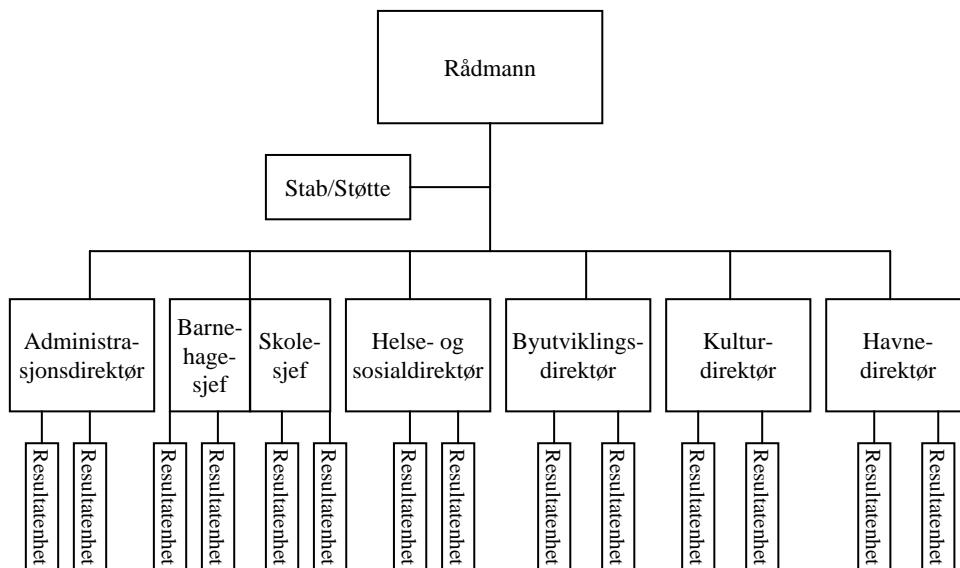
Politisk er Kristiansand fortsatt tradisjonelt organisert med en formannskaps-/hovedutvalgsmo-
dell.



Kommunalutvalget har en spesiell funksjon i og med at alle økonomisaker og overordna plansaker skal gjennom dette før de går til formannskapet/bystyret. Dette innebærer at enkelte saker vil måtte behandles politisk hele fire ganger (gjelder plansaker). Kommunen er i gang med å utrede en endring av den politiske strukturen, og vedtak om dette skal fattes i juni 2003. Det eneste som virker sikkert er at man neppe velger en parlamentarismemodell. Det er også muligheter for at man ender opp med å sammenføre kommunalutvalget og formannskapet for å spare et behandlingsledd.

Den administrative organiseringa har 3 nivåer; rådmann, kommunaldirektør og resultatenheter. På grunn av vakanse er oppvekstområdet foreløpig delt i en skole- og en barnehagedel med hver sin sjef. Det er ellers samsvar mellom antall hovedutvalg og antall kommunaldirektører. Kristiansand har nå 126 resultatenheter som er gruppert under de respektive direktørene. I størrelse varierer

enhetene fra 8-10 årsverk til 100 årsverk. De største enhetene er omsorgssonene som omfatter hele tverrsnittet av omsorgstjenester fra enkle hjemmebaserte tjenester til institusjonsplasser innen et antall bydeler.



3.3.2 *Bruk av ulike styringssystemer i kommunen*

Kristiansand har valgt en kombinert budsjettmodell: Budsjettet fordeles som en rammebevilgning til hver sektor, og hovedregelen er at hver enhet så får sin del av denne rammen som de da har ansvar/frihet til å benytte best mulig. Midler som ikke brukes i løpet av året, beholdes i enheten. Unntaket fra denne hovedregelen gjelder omsorgstjenestene og deler av helsetjenestene der det er etablert et system for individbasert innsatsstyrt finansiering (innført fra 1.3.02). På dette feltet er det opprettet en egen tverrfaglig bestillerenhet – EBT-kontoret (Enhet for Behovsvurdering og Tjenestetildeling) – med 17 ansatte, som gjør behovsvurderingene hos hver bruker og så bestiller tjenestene hos de respektive omsorgssonene og lar et beløp følge med hver bestilling. Det er også fattet et prinsippvedtak om å innføre den innsatsstyrte finansieringsmodellen innen skole/barnehage-sektoren.

Kommunen har lenge praktisert konkurranseutsetting på ”de vanlige” tjenestene innen teknisk sektor (renovasjon, brøyting, vedlikehold) og i tillegg er ca halvparten av barnehagene private. I tillegg ble driften av kjøkkentjenesten på Grimtunet (eldreboliger) overlatt til private i 1994 etter stor debatt – og med stor suksess – i følge noen av våre informanter. Dette bevisstgjorde kommunen

på at konkurranseutsetting var et mulig virkemiddel også på utradisjonelle sektorer. Den neste store saken kom med konkurranseutsettingen av driften av ett nytt sykehjem (Vågsbygdtunet) i 1998. Man fikk inn 5 kvalifiserte eksterne tilbud og ett internt bud fra helse- og sosialetaten. Anbudet ble vunnet av den interne tilbydereren, og det ble inngått kontrakt mellom rådmannen som bestiller og helse- og sosialdirektøren som utfører ("habiliteten ble ivaretatt" i denne prosessen). Imidlertid gikk drifta av sykehjemmet på en økonomisk smell etter en tid, og siden utføreren ikke hadde økonomiske muligheter til å dekke dette, ble drifta av sykehjemmet innlemma i ordinær kommunal drift igjen i det som nå er resultatenheten Indre Vågsbygd Omsorgssone. I mars 2002 ble det vedtatt å konkurranseutsette hele denne omsorgssonen, og man er nå inne i en prosess der man vurderer 4 eksterne tilbud. Erfaringene fra sist gjør at kommunen selv nå er utelukket fra konkurransen, men de eksterne tilbudene skal vurderes opp mot ordinær kommunal drift. Det er dermed ikke gitt at drifta blir satt ut hvis kommunal drift totalt sett blir vurdert å være bedre (økonomisk/kvalitetsmessig).

3.3.3 Vurdering av kommunens organisasjons- og styringssystemer

Blant våre informanter virker det å være stor tilslutning til at resultatenheter ble valgt som administrativ modell av følgende tre hovedgrunner:

1. Skille på rollene som forvalter og tjenesteproducent (foreløpig bare fullført innen deler av helse- og sosial)
2. Synliggjøre kostnader og bevisstgjøre organisasjonen på dette
3. Skape en robust og "stolt" kommunal organisasjon som kan stå seg mot "alt det nye som kommer" og være så godt rustet at kommunal drift fortsatt vil være det beste alternativet.

På dette punktet er det imidlertid et skille blant politikerne. Mens alle de øvrige partiene legger vekt på at omorganiseringen til resultatenheter er et tiltak for å *ruste seg mot* privatisering, er SV av den oppfatning at dette er tiltak som *legger til rette* for privatisering. Begge syn kan jo her faktisk være riktige i og med at et rolleskille og en synliggjøring av kostnader gjerne er det første man må gjøre i en prosess der tjenester skal settes ut til andre drivere enn kommunen.

Det er også en del skepsis blant flere politikere – også nærmere midten på partiskalaen – til at de styringssystemene man har innført (resultatenheter, bestiller/utfører) fører til utstrakt bruk av internfakturering i kommunen, noe som i seg selv "blir et hinder for gode tjenester" fordi man aldri greier å beskrive alle tjenester godt nok.

Det virker som om det politiske flertallet i Kristiansand har en pragmatisk holdning til konkurranseutsetting som virkemiddel for å få løst oppgaver innen tjenesteproduksjonen. Man har prøvd seg med konkurranseutsetting på flere områder når sjansen har bydd seg, og har i tillegg et generelt positivt prinsippvedtak fra 2000 (Produktivitetsprosjektet). Beveger vi oss over mot venstre på partiskalaen, stiger skepsisen noe, til vi kommer til SV som er i mot all konkurranseutsetting på ideologisk grunnlag: ”konkurranseutsetting fører til et kontrollsamfunn med individuelle rettigheter isteden for kollektive løsninger”.

Når det gjelder den forberedende omorganiseringa av den politiske strukturen, har denne sitt utgangspunkt i et ønske om å se på parlamentarisme som en mulig modell. Dette synes alt å være forkastet, men så har man grepet sjansen – når man likevel var i gang – til å modernisere den politiske strukturen og kanskje tilpasse den bedre til den administrative. Man har imidlertid kommet for kort i denne prosessen til å kunne antyde hvor det bærer hen.

3.3.4 Synspunkter på loven om servicestrategi og utfordringsrett

Blant politikerne i Kristiansand er det stor enighet – uavhengig av synet på konkurranseutsetting som verktøy – om at en norsk lov om utfordringsrett ville innebære en type uønsket og unødvendig ytre inngripen i de effektiviseringsprosessene som denne kommunen alt er i gang med. Alle er inne på at dette virkemiddelet tar makta fra lokalpolitikere, og at det vil medføre store og unødvendige administrative kostnader – ikke minst fordi Kristiansand i kraft av sin størrelse og ved det at man alt har foretatt tilpasninger i styringssystemet, ligger i løypa til å motta en del utfordringer som man må behandle.

Mange av politikerne er også inne på at det er feil å opphøye konkurranseutsetting til ”gud” blant mulige effektiviseringstiltak gjennom et lovpålegg, og viser til at andre virkemidler, som for eksempel fritt brukervalg, benchmarking og endog kommunesammenslåing kan være vel så tjenlige for å få mer og bedre tjenester ut av hver krone.

Blant våre administrative informanter er det også skepsis til om nytten av utfordringsretten som virkemiddel står i forhold til kostnaden, og man håper derfor at det ikke blir innført. Og også disse peker på andre typer effektiviseringstiltak som alternativer til å tvinge kommunene til større bruk av konkurranseutsetting gjennom en lovpålagt utfordringsrett. Likevel føler de at Kristiansand står godt rustet til å håndtere eventuelle utfordringer i og med at man har tilpasset organisasjonen og styringssystemene til en slik virkelighet. Men det vil bli krevende også for denne kommunen. I tillegg benytter de anledningen til å minne om at staten må rydde opp et par forhold som er alvorlige hindre for å få til konkurranseutsetting av kommunal virksomhet – nemlig momsproblematik-

ken og den manglende harmoniseringen mellom offentlige og private pensjonskasser.

Når det gjelder det danske delegasjonsforbudet knyttet til en eventuell utfordring, virker det som om dette vekker gehør hos Kristiansandpolitikere. I store trekk mener de at bystyret bør ha hånd om de viktige prinsipielle spørsmål som en slik utfordring vil innebære – i hvert fall innen de kommunale kjerneområdene. De virker ikke synderlig bekymret over om dette vil medføre et press på kapasiteten til bystyret.

Mange av informantene frykter at de administrative kostnader knyttet til de kommunale omkostningsberegningene som man pålegges ved en kvalifisert utfordring, vil bli svært store. Administrasjonen refererer til erfaringstall fra Stockholm som viser at de administrative kostnadene fra vedtak til ferdig kontrakt ved svært store konkurranseutsettinger, ligger i størrelsesorden 1-2 % av kontraktens verdi. Man har stipulert at de tilsvarende kommunale kostnadene i forbindelse med konkurranseutsetting av Indre Vågsbygd Omsorgssone i 5 år (verdi kr 250 mill) vil bli vel 1 mill kr, men da har man ikke tatt med de administrative kostnadene til innføringen av den innsatsstyrte finansieringen som man i Kristiansand alt har gjennomført. Tas disse også med, havner man på ca 1% av kontraktens verdi. I tillegg til disse anbuds-kostnadene kommer de øvrige transaksjonskostnadene knyttet til kommunal kontroll av driften og eventuelle omstillingskostnader. Et ustyrbart antall utfordringer som man må gjennomføre liknende omkostningsberegninger for, kan bli svært kostbart for kommunen, selv om man også her føler at man er brukbart forberedt i Kristiansand i motsetning til mange andre kommuner.

Alle er enige i at det bør være en økonomisk grense for når en utfordring bare kan avvises administrativt. Mange mener at en fast grense på ½ mill kr høres svært lite ut for en kommune av Kristiansands størrelse. Noen er inne på at en fast beløpsgrense blir absurd i og med at den rammer også "helt uproblematisk" avtaler innen for eksempel teknisk sektor. Enkelte foreslår også at beløpsgrensa settes så høyt som mulig for dermed administrativt å kunne avvise flest mulige utfordringer!

Lovens krav om servicestrategi og serviceredegjørelse i forbindelse med valg virker besnærende på de fleste – i første omgang. Men så reiser enkelte av informantene spørsmålet om hvem dette egentlig forplikter så lenge man ikke har faste fleretallskonstellasjoner i Bystyret? Og videre; er egentlig innbyggerne interessert i hvilken konkurransepolitikk kommunen har til hensikt å føre? Er ikke de heller opptatt av om tjenestene er gode eller ikke. Konklusjonen når det gjelder servicestrategi og redegjørelse, blir at dette helst er styringsinstrumenter som kun et fåtall av de mest aktive politikere vil bry seg om.

Konkurransetsetting fører til at deler av kommunens virksomhet blir bundet opp gjennom avtaler. Flere informanter var inne på at dette kunne reise problemer i en budsjettprosess med nedskjæringskrav. Hvis et sykehjem var konkurranseutsatt, og et annet var under kommunal drift, ville sannsynligvis begge bli skånet for nedskjæring for ikke å skape ulikhet. Dette ville medføre at den resterende kommunale virksomheten ville få en ytterligere større del av belastningen ved nedskjæring. I den grad en lov om utfordringsrett ville føre til økt konkurranseutsetting, ville dette styringsproblemet bli forsterket, men inntrykket er at Kristiansand føler at de har en del å gå på før dette problemet blir presserende.

Kristiansand har liten erfaring med arbeidstakeroverdragelse i forbindelse med konkurranseutsetting, men står overfor den problemstillingen nå når en hel omsorgssone kanskje skal drives av private. Kommunen har gjort et vedtak om at ”ingen skal sies opp i Kristiansand kommune”, og de ansatte har en reservasjonsrett ved virksomhetsoverdragelse. De vil da eventuelt bli overført til en kommunal stillingsbank, noe som kan medføre omstillingskostnader for kommunen dersom man ikke finner annet passende arbeid for disse. Flere av politikerne er inne på at dette oppsigelsesvernet er for sterkt, og peker på at med den knappheten som råder på personell innen pleie-/omsorg, så burde i hvert fall ikke disse bekymre seg for arbeidsplassen sin selv om kommunen overlater drifta til private. En annen politiker antyder at arbeidsvilkårene i private omsorgsbedrifter neppe er til å trakte etter gjennom utsagnet: ”få har opplevd å bli gammel som ansatt i en privat omsorgsbedrift”.

3.4 Os kommune i Hordaland

Os kommune i Hordaland har ca 14.000 innbyggere. Kommunen sysselsetter ca 500 årsverk. Av kommunestyrets 35 representanter har Frp (14), Ap (6), H (4), KrF (4), Tverrpolitisk samlingsliste (4), SV (2) og Sp (1). Fremskrittspartiet og Høyre har sammen flertall i kommunestyret og har inngått en politisk samarbeidsavtale (”Solstrandavtalen”) for hele valgperioden 1999-2003. Solstrandavtalen inneholder bl.a. et program for konkurranseutsetting. Frp har ordføreren og Høyre varaordføreren.

Kommunen har vært i gjennom en tøff omstilling i 2002 – det såkalte ”Organisasjonsprosjektet” – der man måtte redusere driftsnivået med 60 mill kr og redusere bemanningen med 50 stillinger på grunn av ”mange års unnlattelses-synder”. Man har nå et budsjett i balanse og dessuten 300 mill kr på bok etter salg av BKK-aksjer.

Vi har gjennomført separate intervjuer med ordfører Terje Søviknes og rådmann Lars Atle Skorpen Hansen.

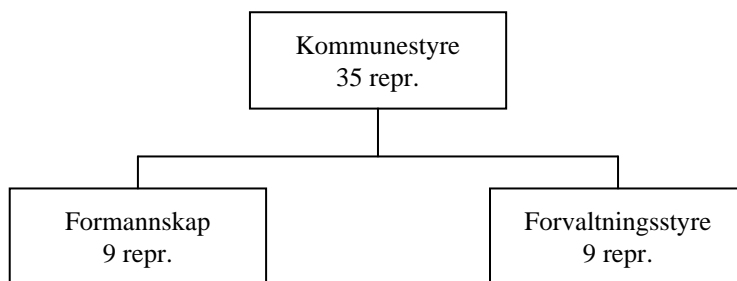
3.4.1 Politisk og administrativ organisering

Fra 1.9.2001 innførte Os en ny administrativ struktur med to nivåer: ett rådmannsnivå (1 rådmann + 2 kommunaldirektører) og 34 selvstendige resultatenheter i en tilnærmet konsernmodell. Alt som etter loven kan delegeres til administrasjonen, er delegert. En av resultatenheterne bærer navnet ”Bestillar- og forvaltarkontoret”, og dette har spesielle oppgaver, som vi seinere skal komme nærmere inn på. Problemet med manglende økonomi/personalkompetanse i enhetene er løst ved at man sentralt har 3 økonomikonsulenter og 3 personal-konsulenter som løpende server enhetene.

Helhetsperspektivet ivaretas gjennom et månedlig lederforum der alle enhetslederne og rådmannsnivået møtes. Dette er det øverste administrative policyorganet. I tillegg har man en ledergruppe bestående av 6 personer som møtes daglig (rådmann, 2 komm.dir., økonomisjef, org/pers.sjef og leder for bestiller-/forvalterkontoret), og diverse fagforum (for eksempel pedagogisk forum som tar seg av skoleutvikling).

Disposisjonsretten (ikke eiendomsretten) over alle kommunale bygg er overlatt til et aksjeselskap – Kommunebygg Os a/s – som sørger for vedlikehold og krever inn husleie fra enhetene som bruker byggene og leverer tilleggstjenester hvis enhetene ønsker det.

1.1.2002 fulgte man så opp med en omfattende endring av den politiske strukturen der man gikk bort fra en hovedutvalgsstruktur og over på en tonivåmodell også her (i tillegg har man to mer frittstående utvalg – Kontrollutvalg og Lønns-/personalutvalg):



Alle som sitter i formannskap og forvaltningsstyre, er med i kommunestyret. Kommunestyret har ca 7 møter i året. Formannskapet har ansvar for daglig drift, alle økonomisaker og alle overordna prinsipsaker. Forvaltningsstyret tar seg av

alle saker etter lov og forskrift (hvorav plansaker og tekniske saker utgjør ca 75%). Med dette omorganiseringsgrepet sanerte man ca 2/3 av den politiske strukturen.

Formålet med den administrative omorganiseringa var å sette fokus på kommunen som tjenesteproducent og å få til bedre økonomistyring gjennom å ansvarliggjøre enhetene ("ingen overskridelser aksepteres"). Formålet med den politiske omorganiseringa var å fjerne seg fra sektortankegangen, og dessuten gikk saksmengden dramatisk ned som følge av den omfattende delegeringen til administrasjonen.

3.4.2 *Bruk av ulike styringssystemer i kommunen*

I følge ordføreren har man med bred politisk dekning (Frp + H + KrF + Tverrpolitisk) startet på overgangen til mer bruk av markedsstyringsinstrumenter. Innføring av en bestiller/utfører-modell er i gang – penger til ordinære utgifter går rett til enhetene, mens det er satt av en pott som Bestiller-/forvalterkontoret fordeler til enhetene med kobling til enkeltvedtak. Bestiller-/forvalterkontoret skal også innføre et kupongsystem (vouchers) innen hjemmehjelpstjenestene. Man har gjennomført konkurranseutsetting av en sykehjemsavdeling, og gjennom Solstrandavtalen har man åpnet for konkurranseutsetting på nye felter. I følge våre to informanter er det imidlertid sterk strid om innføringen av disse instrumentene i kommunen; partiene til venstre og de fleste fagforeningene er motstandere og ønsker en "rekommunalisering" av tjenestene.

Os har lang erfaring med konkurranseutsetting innen renovasjon, rengjøring og kantinedrift. I tillegg konkurranseutsatte man driften på den ene av avdelingene på et nytt sykehjem i 2001 (Luranetunet sykehjem), mens den andre avdelingen har ordinær kommunal drift. I følge en artikkel i Kommunal Rapport¹⁷ viser en ekstern evaluering at det er lite som skiller mellom den private og den kommunale avdelingen: "De pårørende er fornøyde, og de ansatte trives". Evalueringen konkluderer med at konkurransen virker skjerpene på begge parter. Det er rådmannen som fungerer som kommunens kontakt vis a vis den private driveren av den ene sykehjemsavdelingen – Nordlandia Omsorg.

En kuriositet når det gjelder konkurranseutsetting, er at Os kommune selv er deltaker i konkurranser om å tilby tjenester i nabokommunene. Os har nemlig nylig vunnet et anbud om å drive feiertjenester og branntilsyn i Fusa kommune!

¹⁷ Kommunal Rapport 6.1.03

3.4.3 Vurdering av kommunens organisasjons- og styringssystemer

Dagens politiske ledelse i Os har som strategi å konkurranseeksponere stadig mer av virksomheten, men vil ta ett skritt av gangen – det blir beskrevet som krevende å ha mange slike prosesser i gang samtidig – særlig når man samtidig drev med bemanningsreduksjoner gjennom Organisasjonsprosjektet. Dette var også årsaken til at en planlagt konkurranseutsetting av oppmåling/byggesaks-tjenestene ble utsatt. Ordføreren mener likevel at behovet for å ”skynde seg langsomt” ikke er til hinder for å håndtere de utfordringene som måtte komme ved innføring av en lov om utfordringsrett.

Etter at ”Organisasjonsprosjektet” nå er fullført og evaluert, har rådmannen fått beskjed om igjen å sette fart på arbeidet med å stimulere til mer konkurranse, og han skal innen 1.7.2003 legge fram et forslag til hvordan dette kan gjøres på *alle* kommunale områder (Prosjekt ”Konkurranse 2003”). Dette er et videre mandat enn det som følger av Solstrandavtalen som spesielt bare nevnte en del tekniske tjenester, merkantile tjenester, hjemmehjelp og utkjøring av mat som de områdene der man skulle vurdere konkurranse innen valgperioden.

Inntrykket vårt er at Os kommune nå føler de har en organisasjon som er godt tilpasset mer konkurranseutsetting i og med at man har skilt ut egne resultatenheter og også opprettet et eget ”profesjonelt” Bestiller-/forvalterkontor som sitter sentralt til ledelsen av kommunen.

3.4.4 Synspunkter på loven om servicestrategi og utfordringsrett

Både ordfører og rådmann er svært positive til en eventuell norsk lov om utfordringsrett. I tillegg til at landets eneste Frp-ordfører gjerne er programforpliktet til å støtte dette Frp-initierte forslaget, argumenterer begge for at et slikt tiltak er nødvendig for å presse kommunene til å konkurranseeksponere virksomheten – ”ellers vil det gå altfor seint!” Begge har tydelig fokus på at kommunenes viktigste rolle er som tjenesteproducent, og virker å ha klokketro på at økt konkurranse fører til bedre tjenester. Selv om rådmannen nærer en liten bekymring for at Os, som en ”tilpasset” og profilert ”konkurransekommune”, kan bli utsatt for en strøm av utfordringer, mener han at en lov om utfordringsrett vil være tjenlig for både innbyggerne – ved at de vil få tilgang til bedre og billigere tjenester, det lokale private næringslivet – ved at de vil få mulighet til å konkurrere om å yte tjenester, og skattebetalerne – ved at skattepengene vil strekke lenger som følge av økt konkurranse.

Rådmannen mener at delegasjonsforbudet kanskje vil være nødvendig i begynnelsen – inntil kommunestyret har funnet formen som et overordna strategorgan, men at det prinsipielt er u hensiktsmessig at kommunestyret skal behandle alle utfordringer. Dette bør være administrasjonens ansvar når kommu-

nestyret har klarert et tjenesteområde for konkurranse. Ordføreren slutter seg til dette med unntak av at han vil at utfordringene skal behandles politisk – men bare i formannskapet.

Kommunen hadde ikke klare tall på hva slags administrative omkostninger en konkurranseutsetting medfører. Rådmannen, som ble ansatt etter prosessen rundt Luranetunet, mener at de fort kan bli ”store” og anslår at de løp opp i ”mange hundretusen” ved Luranetunet. Ordføreren referer til en annen type kostnad i tillegg, nemlig den som går med for å sette egen avdeling i stand til å være med å kjempe om å vinne et anbud. Men han mener at dette også har en viktig gevinstside – kommunen blir gjennom konkurranseeksponering tvunget til å se nøye også på egen virksomhet. Han mener at denne effekten er en vesentlig årsak til at man nå går i økonomisk balanse på eldreomsorgen. Rådmannen mener også at gevinstene man har oppnådd på egen drift gjennom konkurranseeksponering, mer enn dekker opp de omkostningene man har hatt til anbud etc. – ”kommunen og de private driverne drar hverandre opp i positive spiraler”.

Rådmann og ordfører er enige i at servicestrategi og serviceredegjørelser er gode og relevante verktøy i forhold til valg. Ordføreren viser til Solstrandavtalen som et eksempel på at man alt har signalisert hva man vil oppnå gjennom perioden, herunder hvilke områder man vil søke å konkurranseeksponere. Tanken er at man skal følge opp denne med en redegjørelse om hva man har oppnådd før det kommende valget til høsten. Disse virkemidlene faller kanskje mer naturlige å bruke i Os enn i andre kommuner, siden man her har en fast samarbeidende blokk med flertall i kommunestyret. Rådmannen mener klart at utfordringsretten og økt konkurranseutsetting vil være fremmede for den politiske interessen både blant motstandere og tilhengere av disse virkemidlene fordi alternativene blir så tydeliggjort.

Begge er enige i at det bør være en beløpsgrense for administrativ avvisning av utfordringer, og rådmannen mener at 1 mill kr bør være et minimum. Rådmannen har også et interessant forslag som går ut på at de som vil utfordre kommunen, bør legge et beløp på bordet som kan være med å dekke den første administrative vurderingen kommunen må gjøre før man beslutter at utfordringen eventuelt er kvalifisert eller ikke (analogt til det beløpet den som vil åpne en konkurs må stille til veie for konkursbehandlingen). Dette vil bidra til å stoppe useriøse utfordrere fra å belaste den kommunale administrasjonen unødige.

Ordføreren ser poenget med at driftsavtaler med private kan binde opp kommunen i budsjettprosessen og føre til økt belastning på den resterende kommunale drifta. Det positive med dette er at den konkurranseutsatte virksomheten får stabile arbeidsvilkår og økt forutsigbarhet. Rådmannen mener at dette også kan løses gjennom mer fleksible avtaler med de private driverne slik at de må tilpasse drifta hvis rammebetingelsene endrer seg drastisk.

Os kommune har liten erfaring med virksomhetsoverdragelse og de ansattes stilling i så måte.

3.5 Asker kommune

Asker kommune er den nest største kommunen i Akershus. Asker har passert 50.000 innbyggere per 1.1.03. Kommunen har opplevd sterk befolkningsvekst. Vekstakten har flatet noe ut de tre siste årene. Befolkningsveksten har da ligget på rundt 0,6-0,7 % per år. På slutten av 90-tallet var veksten tett opptil 2 % og i 1997 hele 3 %. Kommunens skatteinntekter utgjorde i 2002 ca. 140 % av gjennomsnittet på landsbasis.

Asker har 47 representanter i kommunestyret. Høyre har 20 representanter inkl. ordføreren. De to andre partiene med flest representanter er Arbeiderpartiet (7) og Fremskrittspartiet (6 inkl. varaordfører).

I forbindelse med undersøkelsen har vi intervjuet kommunens rådmann og ordfører. Asker er godt kjent for tidlig å ha konkurranseeksponert flere aktivitetsområder spesielt innenfor pleie og omsorg. Prinsipper for konkurranseutsetting av tjenester i kommunen ble alt vedtatt av kommunestyret i juni 1996.

3.5.1 Politisk og administrativ organisering

Det er innført ny politisk hovedstruktur fra 1. januar 2003. De tidligere sektorstyrene ble da nedlagt og er erstattet av tre komitéer. Komitéene forbereder sakene og innstiller dem til kommunestyret. Hver av komiteene har ni medlemmer.

Når en sak starter, legger rådmannen alltid frem et notat, uten at det foreligger konklusjoner eller forslag til vedtak fra hans side. Et koordineringsutvalg fordeler saker til komitéene, og setter tidsfrister for behandlingen. Koordineringsutvalget består av ordføreren, de tre komitélederne og en opposisjonsleder. Komitéene velger selv sin saksordfører. Saksordfører plikter å legge frem både flertalls- og mindretallsinnstilling for kommunestyret. Kommunen har vedtatt å opprettholde formannskapet som et plan- og økonomistyre, som ivaretar drifts- og forvaltningsoppgavene knyttet til den løpende driften av kommunen.

Asker kommune har en flat struktur (to-nivå modell) i administrasjonen. Modellen har virket i 2 ½ år og skal snart evalueres. Rådmannsinstitusjonen består for tiden av fem kommunalsjefer foruten rådmannen selv. I alt er det syv støttende stabsheter. Disse kalles administrasjon og formannskap, driftsstøtte og økonomi, eiendomsforvaltningen, IKT, organisasjons- og personalsjonsavdelingen, plan og utvikling samt enheten for samordning og tildeling av tjenester. Sistnevnte er en selvstendig bestillerenhet for enkelte tjenester.

På "nivå 2" finnes i alt 73 tjenesteproduserende resultatenheter fordelt på de seks sektorene skole, barnehage, helse og sosial, bistand og omsorg, kultur, idrett, fritid samt teknisk.¹⁸

Ifølge rådmannen har det sentrale formålet med organisasjonsmodellen vært å forsterke brukerfokuset. Han framhever at kvalitet og pris på tjenesteproduksjonen er det helt sentrale i den sammenheng. Rådmannen sier at det da har vært naturlig å la de enkelte tjenesteproduserende enhetene få det hele ansvaret. Modellen har etter rådmannens oppfatning fungert svært godt.

3.5.2 Bruk av ulike styringssystemer i kommunen

Prinsippvedtaket om konkurranseutsetting fra 1996 har blitt fulgt opp fem år senere ved at det da utvides i form av flere former for konkurranseeksponering. Med prinsippvedtaket fra 1996 ble oppmerksomheten særlig rettet mot anbuds-konkurranse og da som virkemiddel for å få mer velferd ut av hver krone. I saksutredningen til vedtaket i 2001 sier rådmannen at "Vurderingen av de ulike konkurranseutsettingsprosjekt som er gjennomført, viser imidlertid at muligheten til å få mer velferd ut av hver krone begrenses ved ensidig bruk av anbuds-konkurranse som konkurranseform."

Kommunestyret vedtok i denne saken at arbeidet med konkurranseeksponering skal omfatte benchmarking, anbud-/tilbudskonkurranse og "pengene følger brukeren". Benchmarking (prestasjonssammenligning) skal legges til grunn for all tjenesteproduksjon i kommunen. De to andre styringssystemene skal legges til grunn for tjenesteproduksjonen i det omfang som til enhver tid vedtas i kommunens handlingsprogram. Rådmannen er bemyndiget til å velge driftsoperatør etter en anbud-/tilbudskonkurranse.

I intervjuet trekker rådmannen frem disse tre fordelene av kommunens tidlige konkurranseeksponering innenfor pleie og omsorg: Man har spart "søkkande" mye penger (mange 10-talls millioner bare på Risenga bo- og omsorgs-senter), hatt en årlig benchmarking som har økt effektiviteten ved kommunens andre sykehjem, og det har skapt positive holdninger.

Alle resultatenheter i kommunen benchmarker seg, og de som ikke løfter seg tilstrekkelig, blir konkurranseutsatt. Rådmannen trekker frem at den overordnede målsettingen hele tiden er effektivisering.

Det er sektorene teknisk og bistand og omsorg som har bredest erfaring med anbud-/tilbudskonkurranse som virkemiddel. For barnehagesektoren er det fattet et prinsippvedtak om at drift av alle nybygde barnehager skal konkurran-

¹⁸ I utgangspunktet var det dermed også seks kommunalsjefer. Men siden én av dem har sluttet, er det nå én felles kommunalsjef for barnehager og kultur, idrett, fritid.

seekspioneres. Skolesektoren i kommunen bruker benchmarking som konkurranseform, og benytter en rekke verktøy for å foreta sammenligninger.

De vedtatte prinsipper for konkurranseutsetting i Asker legger bl.a. vekt på at kommunale virksomheter skal delta i konkurransen der dette er aktuelt, og gis rammebetingelser som sikrer konkurransedyktighet i forhold til private tjenesteytere. Kommunen skal beholde ansvaret for tjenesten overfor brukerne, dvs. at det er selve produksjonen av tjenesten som utsettes for konkurranse. Det har vært ønskelig å sikre kommunens handlefrihet ved å holde eierskap og drift adskilt.

Betydningen av å ta vare på kommunalt ansatte i en konkurransesituasjon skal vektlegges. I de tilfeller hvor eksisterende tjenesteproduksjon i kommunal regi er blitt konkurranseutsatt, har kommunen vedtatt "sikringsbestemmelser" som bl.a. sikrer kommunalt ansatte fortrinnsrett til ledig kommunal stilling ved en overdragelse til private. I tillegg er det fattet vedtak om likeverdige ordninger for tjenstepensjon og gruppelivsforsikring. Generelt er det lagt vekt på at kommunens ansatte ivaretas på en måte som sikrer at konkurransesituasjonen fremmer utvikling og kampvilje.

3.5.3 Vurdering av kommunens organisasjons- og styringssystemer

Rådmannen framhever at nåværende organisasjonsmodell har gjort kommunen vesentlig mer skikket til å håndtere ulike former for konkurranseeksponering enn den gamle etatsmodellen. Gjennom å gi økt ansvar og myndighet til resultatenehetene og ved å ha etablert den sentrale enheten for samordning og tilde-ling av tjenester, er kommunen ifølge rådmannen godt posisjonert for konkurranseutsetting generelt.

3.5.4 Synspunkter på loven

Rådmannen ser positivt på en lov om utfordringsrett ved at det da rokkes ved det kommunale "tjenestemonopolet". Han begrunner dette generelt med at en trenger konkurranse for å hente ut effektiviseringsgevinster. For Askers vedkommende ser han imidlertid ikke de store gevinstene ved loven, siden de i så stor grad alt har tilpasset seg en virkelighet og konkurranseutsettingsposisjon i samsvar med lovens intensjon.

Han vurderer det slik at hvis en slik lov er en nødvendighet for kommune-Norge for å stimulere til økt konkurranse, så får den komme – men for Asker vil den ikke ha spesiell nytteverdi.

Rådmannen tror helt klart at loven vil utløse mange utfordringstilbud i en kommune som Asker som alt er kjent for sin konkurranseeksponering, og som geografisk ligger i et stort marked. "Avvisningsgrensen" på 500.000 kr vurderes

som alt for lavt i Askers sammenheng. Rådmannen sier at det i praksis ikke vil foreligge reelle utfordringstilbud innenfor en slik prisklasse.

Han mener bestemt at ordningen vil gi store transaksjonskostnader ved at det kreves et stort apparat for håndtering av utfordringene. Rådmannen legger til grunn at enheten for samordning og tildeling av tjenester (bestillerenheten) må styrkes vesentlig. Han stiller seg spørsmålet om staten vil bidra med midler til finansiering av økte utgifter i sammenheng med kommunenes tilpasning til en lov om utfordringsrett.

Når det gjelder kravet til omkostningsberegninger som grunnlag for å sammenligne tilbud, sier rådmannen at mye bør ligge klart i forkant. Det vil si at kommunen løpende bør ha definert tjenesteproduksjonen (omfang, standard og kvalitet) og de tilhørende kostnadene for ulike tjenester.

Ordføreren er motstander av loven. Han sier at lovens intensjon er besnærende, og at den har gode hensikter, men at det mest tungtveiende argumentet for ham er at staten ikke skal styre og legge føringer på kommunene også på dette området. Ordføreren vektlegger at konkurranseeksponering må være egeninitiert og ikke ha noen referanse i et sentralt lovkrav. Han oppfatter ikke noen lov som et absolutt nødvendig virkemiddel for å stimulere til økt konkurranse. Ordføreren etterlyser heller incentivordninger fra statens siden som kan honorere og stimulere til økt fokus på konkurranseutsetting.

3.6 Moss kommune

Moss er den tredje største kommunen i Østfold. Moss kommune hadde 27.548 innbyggere per 1.1.03, en tilvekst på 210 personer eller ca. 0,7 % i 2002. Kommunen har hatt gjennomgående ganske sterk økning i innbyggertallet de siste årene, med en vekst på rundt 1,5 % både i 1997, 1998, 1999 og 2000. Kommunens skatteinntekter utgjorde i 2002 snaut 94 % av gjennomsnittet på landsbasis.

Moss har 47 representanter i bystyret. Høyre har 11 representanter hvorav ordføreren. Flertallskonstellasjonen består av Høyre, Fremskrittspartiet (7 hvorav varaordfører), Kristelig Folkeparti (3) og Venstre og Pensjonistpartiet begge med én representant hver.

I forbindelse med undersøkelsen har vi intervjuet varaordføreren og én av kommunens tre kommunalsjefer. Moss er godt kjent for tidlig å ha konkurranseeksponert flere aktivitetsområder spesielt innenfor pleie og omsorg.

3.6.1 Politisk og administrativ organisering

Kommunen innførte ny administrativ organisasjonsmodell 1.4.02. Modellen bygger på prinsippet om bestiller- og utførerfunksjoner. Det er tatt utgangspunkt i at kommunal virksomhet består av tre hovedkomponenter, nemlig forvaltning/myndighetsutøvelse, drift og utvikling. Hver av disse har sin kommunalsjef.

Innenfor forvaltningsdelen er det fire enheter; servicetorget og tre forvaltningskontorer. Det er et for kultur og oppvekst, et for helse og sosial og et for teknisk. Bestillerfunksjonen ivaretas av forvaltningskontorene. Utførerfunksjonen (driftsdelen) er knyttet til de virksomhetene som utfører de bestilte tjenestene fra det aktuelle forvaltningskontoret. I alt er det 33 selvstendige driftsenheter/virksomheter.

Moss kommune har ellers fem kommunale foretak, bl.a. ett som kalles Omsorg Jeløy KF. Dette KF-et ble etablert som et resultat av konkurranseutsetting av hjemmetjenester i en sone i kommunen.

Utvikling og støtte er tredje og siste grunnpilar i den administrativt organisasjonsmodellen. Her er det tre avdelinger; organisasjonsavdelingen, økonomiavdelingen og plan- og utviklingsavdelingen.

Kommunalsjefen fremhever at synliggjøring av kostnader på tjenestenivå, å skille forvaltning og tjenesteproduksjon og skape ryddighet i behandlingen av "egenregi-tilbud", har vært sentrale grunner for den valgte organisasjonsmodellen. I tillegg var det fokus på å avvikle etatene og at en tonivå-modell sparer administrative utgifter.

På politisk side er det for tiden fire hovedutvalg. De heter skole- og oppvekstutvalget, helse- og sosialutvalget, kultur- og miljøutvalget samt teknisk utvalg. Disse innstiller direkte til bystyret. Varaordføreren opplyser at fra neste periode nedlegges kultur- og miljøutvalget. Kultur kommer da til å sortere inn under skole- og oppvekstutvalget, og miljø kommer til å ligge under teknisk utvalg.

3.6.2 Bruk av ulike styringssystemer i kommunen

Kommunen har praktisert mål- og rammestyring gjennom lengre tid. Dessuten var Moss kommune tidlig ute med gjennomføring av anbud/tilbudskonkurranser som ledd i konkurranseeksponering. Ifølge informantene våre kom konkurranseeksponering sterkt inn på dagsorden etter at det ble politisk regimeskifte i kommunen etter valget i 1995.

Et sykehjem ble konkurranseutsatt i 1997. I 1999 ble én sone innenfor hjemmebasert omsorg konkurranseutsatt. Ifølge informantene har kommunen

hatt gode erfaringer med den private driften som fulgte i kjølvannet av disse konkurranseutsettingene.

Kommunen har lagt vekt på at kommunale virksomheter skal delta i konkurransen der dette er aktuelt, og gis rammebetingelser som sikrer konkurranse-dyktighet i forhold til private tjenesteytere. Siden Moss kommune både kan være oppdragsgiver og tilbyder i én og samme konkurranse, fremhever kommunalsjefen at det har vært nødvendig med en bestiller/utførerorganisering for å kunne opptre tillitsverdig i markedet. Informantene våre påpeker at både kommunens bestillere og utførere må oppfattes som seriøse aktører i markedet for at konkurranseutsettingen skal være et effektivt virkemiddel.

Som i Asker er det slik at Moss kommune skal beholde ansvaret for tjenesten overfor brukerne, dvs. at det er selve produksjonen av tjenesten som utsettes for konkurranse. Det har vært ønskelig å sikre kommunens handlefrihet ved å holde eierskap og drift adskilt.

I Moss er det som nevnt etablert kommunale foretak. Én av hensiktene med slik etablering er å signalisere ytterligere overfor markedet at kommunen opptre ryddig i konkurransesammenheng. Blant annet er Moss Drift KF etablert. KF-et utfører drifts- og vedlikeholdstjenester og nyanlegg for Mosseregionens infrastruktur (veger, parker, friområder, vannforsyning, avløp, skjærgårds-tjenesten) og tjenester i tilknytning til dette. Videre utfører virksomheten drifts- og vedlikeholdstjenester, vaktmester- og renholdstjenester samt nyanlegg til kommunale og private bygninger og anlegg.

3.6.3 Vurdering av kommunens organisasjons- og styringssystemer

Kommunalsjefen påpeker at innføring av en bestiller/utfører-modell har krevd en kjempestor omkalfatring og kulturendring i organisasjonen. Hun trekker ellers frem at intern kontraktsstyring vil bli en naturlig bestanddel i praktiseringen av bestiller/utfører-modellen.

Kommunalsjefen sier at organisasjonsmodellen har gjort kommunen vesentlig mer skikket til å håndtere ulike former for konkurranseeksponering enn den gamle etatsmodellen. Gjennom å gi økt ansvar og myndighet til resultatene og ved å ha etablert en bestillerfunksjon ved forvaltningskontorene, er kommunen ifølge rådmannen godt posisjonert for konkurranseutsetting generelt. Hun sier at konkurranseutsetting fordrer en bestiller/utfører-modell i alle tilfeller hvor det er aktuelt å komme med egenregi-bud.

3.6.4 Synspunkter på loven

Varaordføreren gir sin fulle tilslutning til en lov om utfordringsrett. Han sier at loven vil by på problemer for de som ikke har erfaringer med konkurranseutset-

ting. Men han ser det som en nødvendighet å få lovregulert en utfordringsrett for at alle kommuner skal begynne å fokusere på konkurranseeksponering og ta reelle debatter. Etter varaordførers oppfatning bør en utfordringsrett også gjelde for konkurranse kommuner imellom.

Han viser til at norske kommuner kjøper en vesentlig mindre andel fra private leverandører enn for eksempel i Danmark og Sverige. Etter varaordførers oppfatning må en lov om utfordringsrett kombineres med et premierings-system. Han ser for seg at systemet kanskje kan knyttes til inntektssystemet og et kriterium som for eksempel sier noe om hvor stor andel av den enkelte kommunes tjenesteproduksjon som er konkurranseutsatt.

Han tror ikke nødvendigvis at det vil komme så mange utfordringstilbud i Moss kommune. Ifølge varaordføreren vil det positive med slike tilbud være at også den politiske debatten kommer til å fokusere mer på de overordnede temaene pris, kvalitet og brukerundersøkelser. Han mener ellers at en servicestrategi, slik som denne er hjemlet i dansk lov, vil ha mye å si for kommunens innbyggere. Han begrunner bl.a. det med at publikum og brukerne er blitt mer bevisste på sine rettigheter og muligheter.

Varaordføreren synes det er naturlig at bystyret som kommunens øverste organ er gitt beslutningsmyndigheten i loven. Han tror likevel ikke det ville ha blitt store forskjellene mellom et vedtak i et hovedutvalg og kommunestyret pga. gjennomgående representasjon. Beløpsgrensen på 500.000 kr vurderer ham som svært lav, og at det i praksis bare vil være et marginalt antall utfordringstilbud som kan avvises på det grunnlaget.

Kommunalsjefen mener at kommunen er hensiktsmessig organisert med tanke på en eventuell innføring av utfordringsrett. Hun sier at det er et politisk spørsmål hvor avvisninger skal skje, og at det er et poeng å ha en beløpsgrense. 500.000 kr vurderes imidlertid som et for lavt beløp.

Hun ser ikke for seg at utfordringsretten vil ha så store konsekvenser i første omgang. Etter kommunalsjefens oppfatning har Moss kommune en modell som kan håndtere de utfordringene som måtte komme på en god og profesjonell måte.

Kommunalsjefen mener at utfordringsrett ikke vil "rote" det spesielt til i plan- og budsjettprosessen (årshjulet) i kommunen. Hun grunngir det med at antall utfordringer neppe blir så veldig stort, slik at behandlingen av utfordringer tross alt bør kunne "samles opp" på strategiske tidspunkter tilpasset budsjettprosessen. I tillegg ble det nevnt at dersom kommunen skulle velge å gå for et privat tilbud, bør kostnadene fortrinnsvis være lavere enn hvis kommunen skulle fortsette med egenproduksjon. På denne måten frigjøres midler slik at salderingsproblemene i budsjettet snarere blir mindre enn større.

3.7 Andebu kommune

Andebu er én av innlandskommunene i Vestfold. Kommunen har 4.893 innbyggere per 01.01.03, en tilvekst på 70 personer eller tett opptil 1,5 % i 2002. Kommunen har hatt en stabil befolkningsvekst på rundt 1,5 % også i 1999, 2000 og 2001. Det er tre sogn i kommunen – Kodal, Andebu og Høyjord. ”Byen” for Kodal er Sandefjord, mens det er Tønsberg for Andebu og Høyjord.

Kommunens økonomi er stram. I disse dager (februar 2003) igangsetter kommunen et prosjekt kalt ”Langsiktige økonomiske mål og innsparingsprogram for 2004-2007”. I kommunestyret på 25 representanter er det et knapt flertall bestående av konstellasjonen Høyre (5), Fremskrittspartiet (3), Kristelig Folkeparti (3) og Venstre (2). Arbeiderpartiet er inne med seks representanter, Senterpartiet med fem og Rød Valgallianse med én representant. Ordføreren er fra KrF. I forbindelse med undersøkelsen har vi intervjuet kommunens rådmann og ordfører. Rådmannen tiltrådte i Andebu i fjor sommer. Ordføreren var ny etter valget i 1999.

3.7.1 Politisk og administrativ organisering

Andebu kommune er formålsorganisert med en modell som består av fire etater. Det var faglige hensyn som i sin tid lå til grunn for denne formålsorganiseringen. Den enkelte etat har til hensikt å være en sentral administrativ og koordinerende ”overbygning” for de ulike oppgaver og tjenester som sorterer inn under etaten. De fire etatene er oppvekst, sosial, helse og omsorg samt teknisk. Inn under de enkelte etatene har vi avdelingsledere. Landbruk og næring er en egen avdeling under teknisk etat. Kulturenheten, bestående av kulturleder i hel stilling, ungdomsleder i halv stilling og bibliotek med 1,6 stillinger, ligger i stab hos rådmannen. Ordføreren fremhever den store aktiviteten blant frivillige lag og foreninger i kommunen, og at den beskjedne størrelsen på kulturenheten i kommunen derfor må ses i lys av kulturarbeidet til de frivillige organisasjonene. Staben til rådmannen består ellers av to avdelinger som ivaretar fellesfunksjoner som økonomi, personalspørsmål, kommuneplan o.l. De to avdelingene ledes av hhv. økonomisjef og plan- og kontorsjef. Rådmannen sier at den administrative organiseringen er under vurdering.

Den politiske organisasjonsmodellen består av formannskapet og fire politiske hovedutvalg. Bakgrunnen for en slik organisering er å la det enkelte politiske utvalg ha særkompetanse og innstillingsrett overfor kommunestyret på bestemte områder av kommunenes drift. Hovedutvalgene heter kultur-, idrett- og friluftslivsutvalg, teknisk utvalg, oppvekstutvalg samt helse- og omsorgsutvalg. Kommunen har vedtatt at denne modellen også skal gjelde for neste periode. Kommunestyret vedtok det samtidig med spørsmålet om en skulle søke del-

takelse i forsøksordningen med direkte ordførervalg. Ifølge rådmannen bør ikke en slik fastlåsing av den politiske hovedstrukturen legge noen føringer på den forestående vurderingen av administrativ organisering. Det kan tenkes at eventuelle større endringer i den administrative organiseringen likevel vil innebære at det politiske styringsvedtaket bør vurderes på sikt.

3.7.2 *Bruk av ulike styringssystemer i kommunen*

Kommunen har gjennom lengre tid praktisert mål- og rammestyring overfor etatene. Kommunen har ikke noen erfaring med f.eks intern kontraktsstyring og benchmarking. Med unntak av veivedlikehold, større vedlikeholdsoppgaver på bygg og anlegg og andre ”utetjenester” på teknisk, har ikke kommunen konkurranseutsatt tjenester. Ifølge ordføreren er det nærmest opplest og vedtatt én gang for alle at privat oppgaveutførelse på enkeltområder innenfor drift og teknisk er helt kurant. I disse dager konkurranseutsettes branntilsynet og feiingen.

Andebu har på langt nær hatt tradisjon for å være like ”ytterliggående” i konkurranseutsettingen når det gjelder tjenester innenfor oppvekst og pleie og omsorg. I kommunen er det to større private institusjoner på tilrettelegging og omsorg, nemlig Signo (tidligere Hjemmet for døve) og Vidaråsen (som er et hjem for psykisk utviklingshemmede). Ordføreren sier at kommunens innbyggere og politikere derfor er godt kjent med at private og kommunale omsorgstilbud kan stå side om side. Men ifølge ordføreren er det imidlertid et vesentlig moment at ingen av de to institusjonene noen gang har blitt drevet i kommunens regi. Det ville, ifølge ordføreren, ha vært en vesentlig mer fremmed og skremmende sak om f.eks private firmaer la inn tilbud på drift av sykehjemmet i kommunen.

Rådmannen nevner at frie brukervalg ikke har vært noe gjennomgående prinsipp eller mål for organiseringen og styringen i kommunen. Han nevner spesielt at kommunen har slitt med dårlig barnehagedekning. Da barnehageplasser dermed er et knapphetsgode i kommunen, kan en ifølge rådmannen ikke si at det er fritt brukervalg heller på det feltet. Kommunen opplever en dreining av barnehagetilbudet i retning privat drift og ser på det som positivt.

Når det gjelder interkommunalt samarbeid, sier rådmannen at geografiske hensyn ligger spesielt godt til rette i et fylke som Vestfold. Andebu deltar i interkommunalt samarbeid bl.a. innenfor legevakt, brannvernsvakt, PP-tjeneste og revisjon. Andebu er ellers én av deltakerne i det såkalte 9K-samarbeidet i Vestfold. Rådmann og ordfører ser begge positivt på mulighetene og gevinstene ved et utvidet interkommunalt samarbeid. Dersom utfordringsretten blir en realitet, tror rådmannen at tilbud fra private leverandører (utfordrere) gjerne vil være rettet mot flere nærliggende kommuner samtidig. Rådmannen mener at dette

kan aktualisere en interkommunal samordningsenhet som vil måtte bli en slags forvaltningsenhet i håndteringen av utfordringstilbud.

3.7.3 Vurdering av kommunens organisasjons- og styringssystemer

Som nevnt, er den administrative organiseringen under vurdering. Ifølge rådmannen er det behov for å gjennomføre enkelte endringer/tilpasninger dersom eksisterende etatsmodell skal videreføres. Det siktes bl.a. til behovet for større delegasjon og målstyring ut i organisasjonen, mer effektive beslutningsprosesser og tilpasninger til mer konkurranseutsetting.

Rådmannen svarer at en bestiller/utfører-modell helt opplagt vil tvinge seg frem hvis utfordringsrett innføres. Han påpeker at dagens organisering ikke er tilpasset en slik rollefordeling, og at en tilpasning til konkurranseutsetting generelt, muligens kan trekke i retning av en resultatenhetsmodell.

3.7.4 Synspunkter på loven

Rådmannen er betinget positiv til en lov om utfordringsrett. Ordføreren er noe mer lunken. Han synes det er rimelig at private får en slik rett, men ønsker ikke, som han sier, å gå i bresjen for noen markedsføring av denne retten. Han sier at tradisjonen står sterkt i Andebu, og at det er mye som skal til for å få endret opparbeidede løsninger og organisasjonsformer.

Konkurranseutsetting har ikke vært noe fremtredende tema på den politiske dagsorden i Andebu. Som ordføreren sier: "Heller ikke Høyre og Framskrittspartiet har stresset det med konkurranseutsetting." Ordføreren påpeker at det overhodet ikke må være noen tvil om kvaliteten på en privat utfordring for at den i hele tatt skal vurderes opp mot kommunal egenproduksjon. Han trekker fram den gode kvaliteten på tjenestene ved kommunens sykehjem som et eksempel. Ordføreren mener at det er svært lite sannsynlig at privat drift vil bli vurdert som et reelt alternativ på slike tjenesteområder. Ifølge ordføreren er det å yte gode tjenester og å være en god arbeidsgiver de overordnede målsettingene. At en utfordringsrett vil skape usikkerhet om arbeidsplasser og gi mindre forutsigbarhet i jobbsituasjonen, er ordførerens store ankepunkt.

Rådmannen mener at utfordringsrett vil være en viktig pådriver for å få effektiviseringsprosesser i gang. Rådmannen vektlegger her bl.a. effekten av at utfordringer på kommunens tjenesteproduksjon virker skjerpene på virksomhetene. Ifølge rådmannen er det slik sett en verdi i seg selv at kommunen må forholde seg til en utfordring. Det vurderes som positivt at dette gir valgmuligheter – privat produksjon eller (fortsett) produksjon i kommunal egenregi? Både ordfører og rådmann mener at behandling av utfordringstilbud kan medvirke til et sterkt lokalpolitisk engasjement. Rådmannen tror ikke at kommunestyret ville

delegert avvisningsbestemmelsene til administrasjonen eller et utvalg av den grunn at nærmest alle utfordringer ville oppfattes som politisk, prinsipielle saker. Lovens delegasjonsforbud ville dermed ha lite og si for kommunen. ”Avvisningsgrensen” på 500.000 kr vurderes for øvrig som et relativt sett stort beløp.

Verken ordfører eller rådmann tror at det blir mange utfordringer som kommer til å rettes mot kommunen. Ordføreren hevder at kommunestyret sannsynligvis vil vise større interesse for tilbud fra private aktører med lokal tilknytning enn firmaer med fjernere kontoradresse.

Rådmannen sier at loven om utfordringsrett, slik den er utformet i Danmark, ikke sikrer at utfordringstilbud rettes mot de tjenesteområdene som kommunen måtte ønske. Han mener at mye av effekten av loven faller bort ved at kommunen (bestilleren) ikke selv kan bestemme på hvilke tjenester de vil utfordres. F.eks vil ikke utfordringen treffe hvis det er hjemmetjenester en faktisk ønsker konkurransutsatt, mens utfordringstilbudet gjelder en tjeneste innenfor teknisk.

Rådmannen mener at utfordringsretten vil kreve mye tid og arbeid og ekstra kompetanse. Forholdet til de ansatte trekkes også frem som et problemområde i kjølvannet av en lov om utfordringsrett. Rådmannen mener at det vil bli for arbeidskrevende og dyrt å håndtere utfordringsretten som én kommune, i alle fall på nivå opp til Andebu-størrelse. Han tror kanskje en løsning vil være å etablere en interkommunal enhet som kan forestå arbeidet med utfordringstilbud. Rådmannen synes for øvrig det ville være naturlig at det følger med statlige midler til innføringen og driftingen av et regime med utfordringsrett.

Rådmannen mener at utfordringsrett ikke vil ”rote” spesielt til i budsjettprosessen (årshjulet) i kommunen. Han grunngir det med at antall utfordringer neppe kommer til å ta av, og at behandlingen av utfordringer tross alt bør kunne ”samles opp” på strategiske tidspunkter tilpasset budsjettprosessen. I tillegg ble det nevnt at dersom kommunen skulle velge å gå for et privat tilbud, bør kostnadene fortrinnsvis være lavere enn hvis kommunen skulle fortsette med egenproduksjonen. På denne måten frigjøres midler slik at salderingsproblemene i budsjettet snarere blir mindre enn større.

3.8 Lyngdal kommune

Lyngdal er en middels stor kommune i Vest-Agder. Kommunen har 7.158 innbyggere per 1.1.03, en nedgang på 34 personer eller tett opptil 0,5 % i 2002. I perioden 1.1.98 til 1.1.02 var det vekst i folketallet hvert år. Veksten i Lyngdal var på ca. 0,9 % både i 2000 og 2001. Kommunen er ikke noen kraftkommune.

I 2002 utgjorde skatteinntektene i kommunen snaue 84 % av det landsgjennomsnittlige nivået (målt i kroner per innbygger). Lyngdal var én av de 11 Agderkommunene som bestemte seg for ikke å selge noen eierandeler i Agder Energi i forbindelse med Statkrafts oppkjøp i fjor. Avkastning (utbytte) fra kommunens eierskap i Agder Energi, og eieruttak i sammenheng med restruktureringen, har ifølge rådmannen gjort det mulig å gå for bygging av et nytt kulturhus i kommunen.

Kommunestyret på 29 representanter har 11 fra Kristelig Folkeparti, fem fra Høyre, fire fra både Fremskrittspartiet og Arbeiderpartiet, tre fra Senterpartiet og to fra Venstre. Ordføreren representerer KrF og varaordføreren Høyre. I forbindelse med undersøkelsen har vi intervjuet kommunens rådmann.

3.8.1 Politisk og administrativ organisering

Lyngdal kommune er formålsorganisert med en modell som består av fire etater. Det var faglige hensyn som i sin tid lå til grunn for denne formålsorganiseringen. Den enkelte etat har til hensikt å være en sentral administrativ og koordinerende "overbygning" for de ulike oppgaver og tjenester som sorterer inn under etaten. De fire etatene er undervisning, helse og sosial, plan og teknisk drift samt kultur. Inn under de enkelte etatene har vi avdelingsledere. Landbruk og næring er en egen avdeling under plan- og driftssjefen. I staben til rådmannen inngår støttefunksjoner som økonomi, personalspørsmål, kommuneplan o.l. Rådmannen sier at en større omorganiseringsprosess ikke står på dagsorden for tiden. Han sier at en hele tiden ønsker å tilpasse organisasjonen mest mulig i retning av tjenesteproduksjon framfor mer administrative gjøremål. Han synes derfor det er uheldig om kommunen "lesses ned" med enda mer administrasjon som en ordning med utfordringsrett vil medføre.

På kulturfeltet har kommunen vedtatt at drift og forvaltning skal organiseres innenfor et kommunalt foretak. Det kommunale foretaket er etablert fra 1. mars i år. Foretaket skal bl.a. være ansvarlig for driften av det nye kulturhuset.

Den politiske organisasjonsmodellen består av formannskapet og fire politiske hovedutvalg. Bakgrunnen for en slik organisering er å la det enkelte politiske utvalg ha særkompetanse og innstillingsrett overfor kommunestyret på bestemte områder av kommunenes drift. Ifølge rådmannen ligger det også mye historikk i en slik hovedutvalgsmodell. Han sier at politikerne synes det er greit å forholde seg til særskilte fagfelt. Hovedutvalgene heter undervisningsutvalget, helse- og sosialutvalget, plan- og driftsutvalget samt kulturutvalget. Det er derfor "én til én-sammenheng" mellom fagutvalget og den enkelte fag-/etatsjef. Rådmannen mener det er grunnlag for å tro at denne hovedstrukturen også vil gjelde neste periode.

3.8.2 *Bruk av ulike styringssystemer i kommunen*

Kommunen har gjennom lengre tid praktisert mål- og rammestyrt overfor etatene. Kommunen har ikke noen erfaring med f.eks intern kontraktsstyring og benchmarking. Ifølge rådmannen har kommunen per definisjon ikke konkurranseutsatt tjenester noen gang. Han sikter da til at kommunen aldri har praktisert anbudskonkurranser hvor privat kjøp sammenlignes opp mot prisen i tilbudet fra en kommunal enhet. I et tilfelle viser rådmannen til at den kommunale renholdstjenesten la inn tilbud på renhold i lokaler som kommunen leide. Rådmannen nevner at som en konsekvens av dette tilbudet, ble kommunens samlede utgifter til renhold redusert.

Kommunen har derimot lang erfaring med kjøp av tjenester fra private leverandører. Spesielt gjelder dette innenfor bygg, håndverk, vedlikehold og brøyting. Kjøp fra private på disse tjenesteområdene har ikke ført til noen store diskusjoner. Rådmannen vurderer det som vesentlig mer fremmed for Lyngdal kommune å tenke seg innpass av private tjenesteprodusenter på kjerneområder som undervisning og pleie og omsorg.

Kulturetaten i kommunen fristilles i stor grad ved at virksomheten i og rundt kulturhuset organiseres som et kommunalt foretak. Kommunestyret vil gi en rammebevilgning til foretaket som kan disponeres fritt innenfor de fastsatte retningslinjer og mål for foretakets drift.

Rådmannen nevner at frie brukervalg ikke har vært noe gjennomgående prinsipp eller mål for organiseringen og styringen i kommunen. Når det gjelder interkommunalt samarbeid, ser rådmannen store muligheter i en mer offensiv og målrettet prosess med nabokommunene. Rådmannen sier at det vil være for dyrt for Lyngdal kommune alene å bygge opp en rendyrket bestillerkompetanse. Han ser for seg at den praktiske og faglige håndteringen av utfordringstilbud vil måtte kreve en interkommunal enhet.

3.8.3 *Vurdering av kommunens organisasjons- og styringssystemer*

Rådmannen sier at dagens administrative organisasjonsmodell ikke er godt tilpasset konkurranseutsetting f.eks med tanke på håndtering av utfordringstilbud. Han sier at utfordringsretten vil gjøre det nødvendig med en bestiller/utførerorganisering. Ifølge rådmannen sitter ikke Lyngdal kommune på god nok bestillerkompetanse, og at det kreves tilføring av ressurser for å bygge opp slik kompetanse. Rådmannen påpeker at mangelen på bestillerkompetanse og at det heller ikke foreligger gode nok styringssystemer, ofte vil være et generelt problem for små og mellomstore kommuner uten spesielle erfaringer med konkurranse-

utsetting. Rådmannen sier at styringssystemene generelt ikke er gode nok til å kunne sammenligne private tilbud med tilbud fra en kommunal tjenesteenheter.

3.8.4 Synspunkter på loven

Rådmannen er kritisk til innføring av en slik generell lov. Han sier at den kommunale administrasjonen fra før av føler seg ”bombardert” av lover, forskrifter og pålegg. Hvis en utfordringsrett innføres, synes han loven eller forskriften bør avgrenses til sektorielle områder slik at en kan få bygget opp kompetanse over tid.

Han synes derfor at det ikke skal vedtas en generell lov som gjelder alle kommunens tjenesteområder, den vil favne for vidt. Han nevner som eksempler at teknisk drift, kjøkken og vaskeri kan velges ut som områder i første omgang. Ifølge rådmannen er det på slike områder det finnes de beste mulighetene for å måle utgiftene med egenproduksjon, slik at sammenligner av tilbud lettere kan foretas.

I tillegg mener han at en generell lov i praksis heller ikke vil få noen effekt på andre tjenesteområder i Lyngdal kommune. Dette fordi det sannsynligvis aldri vil være tilstrekkelig interessant og politisk spiselig å gå for privat tjenesteproduksjon på kjerneområder som undervisning og pleie og omsorg. Slik sett vil håndtering av utfordringstilbud på disse områdene bare være unødig byråkrati ifølge rådmannen.

Han mener at ett av de største problemene med utfordringsretten er at det ikke finnes et godt nok verktøy som kan fastsette kvalitet og kostnader ved egen kommunal tjenesteproduksjon. På det grunnlaget mener rådmannen at det uansett vil sås stor tvil om de sammenligningsberegninger som legges fram.

Rådmannen trekker ellers fram begrepet smådriftsfordel som støtte for sitt syn om at kommunal egenproduksjon kan ha i seg flere kvaliteter og muligheter enn privat drift. En slik fordel innebærer, ifølge rådmannen, stor tilpassingsdyktighet, ærekjærhet og gode samordningsmuligheter i form av tverrsektoriell utnyttelse av ressursene. I forhold til sistnevnte trekker rådmannen fram at kommunalt ansatte innenfor et virksomhetsområde lett er disponible for andre tjenesteområder. En kontrakt med et privat firma på ett tjenesteområde låser flere muligheter for slik fleksibel utnyttelse.

Rådmannen vurderer ”avvisningsgrensen” på 500.000 kr som et relativt stort beløp, slik at han uansett ville finne det naturlig å løfte saken opp til politisk behandling. Lovens delegasjonsforbud oppfattes derfor ikke som spesielt problematisk.

4 DISKUSJON AV FORUTSETNINGER, UTFORDRINGER OG KONSEKVENSER

I dette kapitlet drøfter vi hvordan en ordning med utfordringsrett kan påvirke den norske kommunesektoren både administrativt og politisk. Drøftingen baserer seg i hovedsak på ”funnene” i kapittel 2 om lovgrunnlaget i Danmark og de synspunktene og innspillene som vi fikk fra de åtte norske casekommunene.

Rekkefølgen på ordene forutsetninger, utfordringer og konsekvenser er ikke tilfeldig valgt. Forutsetninger henspeiler på hva som må ligge til rette for at en ordning med utfordringsrett skal fungere etter hensikten. Gitt en slik forutsetning, drøfter vi så hva som fordres av tilpasninger eller tiltak i kommunene. Det er det vi kaller utfordringer. I lys av forutsetningene og de tilhørende utfordringene, kan vi så belyse mulige konsekvenser for kommune-Norge.

I kapittel 4.1 befinner vi oss på den administrative siden og i 4.2 på den politiske. Kapittel 4.3 stiller kronspørsmålet om loven vil virke etter intensjonene.

4.1 Administrative forutsetninger, utfordringer og konsekvenser

Naturligvis er det et sentralt spørsmål om norske kommuner er forberedt på en lov om utfordringsrett. Hvilke forutsetninger eller utfordringer stiller en slik lov kommunene overfor? Og hvilke konsekvenser kan en slik lov få? Det er spørsmålene som vi ønsker å belyse i dette kapitlet. Her vil vi naturlig nok berøre problemstillinger knyttet direkte til de krav som stilles i loven, men også til selve formålet med loven – det å utfordre kommunene på deres tjenester.

Utfordringene vil variere mellom kommuner siden deres organisasjonsmodeller er utformet på ulik måte. Men loven innfører også krav til kommunene som sannsynligvis vil være de samme for alle.

4.1.1 Organisatoriske forhold

Bestiller/utfører-modellen (BUM)

I hvilken grad vil en ordning med utfordringsrett legge føringer på kommunens administrative organisering? Det er ett av hovedspørsmålene som oppdragsgiver har bedt oss utrede. Hovedspørsmålet er fulgt opp av spørsmålet om utfordringsretten i praksis vil fordre en typisk bestiller-/utførerorganisering av tjenesteproduksjonen.

En slik måte å organisere seg på har sammenheng med at en kommune både kan være oppdragsgiver og tilbyder i én og samme konkurranse. Det å

skille rollen som oppdragsgiver i en bestillerfunksjon og rollen som tilbyder (produsent) i en utførerfunksjon, oppfattes som en viktig forutsetning for å opp-
tre tillitsverdig i markedet.

Den egentlige bestilleren er det politiske nivået. Bestilleren skal fokusere på virkninger, kvalitet og resultat, og ikke om hvordan arbeidet (utførelsen) organiseres. Hovedsiktemålet med en slik modell er å tydeliggjøre politikerstyringen over tjenesteinnholdet. I en slik modell er det enklere å bruke eksterne tjenesteleverandører ved at målsettingene med tjenesteproduksjonen er avklart, og at det dermed foreligger et formelt grunnlag for bestillingen.

Alle informantene våre har gitt uttrykk for at en BUM-organisering er nødvendig i alle tilfeller hvor det er aktuelt å komme med egenregibud. Dette behøver imidlertid ikke innebære at den enkelte kommune etablerer en fast bestiller-utfører organisering, men en mer ad-hoc ved å skille rollene i de tilfellene det faktisk er aktuelt å konkurranseutsette en tjeneste. Begge de danske kommunene opererte med en slik ad-hoc modell. Nødvendigvis behøver ikke de to rollene ivaretas av ulike forvaltningsstrukturer i en slik modell. Det kan også åpnes for at man oppretter et skille mellom de to rollene innenfor én og samme forvaltningsstruktur (sektor/etat). På spørsmål om denne praksisen har vært tilstrekkelig for å unngå sammenblanding av roller, kommenteres fra én av kommunene at det i enkelte tilfeller kanskje ikke har vært klart nok adskilte roller.

Det kan derfor diskuteres om en ad-hoc modell er tilstrekkelig for å skille rollene i en kommune hvor relasjonene normalt er tette mellom ulike deler av en etat eller sektor. I alle fall er dette et relevant spørsmål for mindre kommuner som f.eks ville ha en bestillerenhet og en utførerfunksjon lokalisert i samme hus. Ordføreren i Andebu stilte spørsmålet om hva vitsen da egentlig er med en slik modell. Skaper den ikke da bare et kunstig skille mellom enkeltpersoner ”på huset”?

En BUM-organisering er positiv ved at rollefordelingen blir bedre avklart. Som vi var inne på ovenfor, er rollefordeling mellom bestiller og utfører et viktig og nødvendig signal utad i markedet. Som et ytterligere signal overfor markedet at en ønsker å opptre ryddig i konkurransesammenheng, kan det f.eks være aktuelt å etablere et foretak. Asker kommune har opprettet et eget kommunalt driftsforetak ut fra en slik begrunnelse. Driftsforetaket organiserer de av kommunens resultatenheter som har vunnet en tilbudskonkurranse. Slik synliggjøres det at kommunen heller ikke favoriserer egenregitilbyder i selve driftsfasen.

På den annen side vil det være ressurskrevende å etablere en BUM-organisering. Flere av informantene fra de mindre kommunene trekker fram at den bestillerkompetansen som de i dag har, må bli vesentlig bedre. Det trekkes

også fram at deres organisering i dag ikke er tilpasset en rollefordeling mellom bestiller og utfører. For at disse kommunene skal utvikle og håndtere bestillerrollen på en faglig god måte, kreves kompetanse som de ikke har i dag. Flere av informantene har trukket fram som et mulig tiltak at kommunene i fellesskap må ta sikte på å etablere en kompetent og driftssikker bestillerenhet. Tilpasning til en lov om utfordringsrett kan derfor ha økt interkommunalt samarbeid som konsekvens.

Intern kontraktsstyring og resultatenhetsmodell

Begge de danske kommunene praktiserer intern kontraktsstyring overfor tjenesteområder med et resultatansvar. Sannsynligvis er det med på å skille klarere mellom en bestillende sentraladministrasjon og en utførende driftsenhet. Med intern kontraktsstyring er det alt etablert en form for rolleavklaring mellom kommunen både som bestillende enhet og utførende enhet. Gitt et slikt utgangspunkt vil ikke nødvendigvis et regime med BUM-organisering innebære de store endringene. Kommunene i Danmark framhever derfor at en tilpasning (forfase) med intern kontraktsstyring kan være en forutsetning for at en lov om utfordringsrett skal kunne virke mer etter intensjonen. Begrunnelsen er at kommunene dermed får erfaringer med å håndtere kontrakter og kostnadsberegne tjenestene samt utvikle en form for bestillerkompetanse.

Vi har nevnt resultatenhetsmodell sammen med intern kontraktsstyring i overskriften. Det har sammenheng med at intern kontraktsstyring i praksis vil utøves overfor en resultatenhet. Vi er da inne på generelle utfordringer med en resultatenhetsmodell. Én av de store utfordringene her er å finne det rette balanseforholdet mellom behovet for overordnet sentral styring og desentralisering og delegert ansvar. En for sterk oppsplitting i selvstendige resultatenheter vil kunne gå ut over behovet for samordning mellom tjenesteområder. I mindre kommuner, som påpekt i Skjervøy, kan det være problematisk med selvstendige resultatenheter siden mange av virksomhetene vil bli små og sårbare. Videre er det en frykt for at selvstendige resultatenheter vil skape virksomheter som i for stor grad lever sitt eget liv. Flere av informantene våre påpeker viktigheten av at virksomhetene kan samarbeide, og ressursene disponeres fleksibelt, når brukerne har et (sammensatt) behov. I Andebu påpekes det at en eventuell innføring av resultatenhetsmodell med vesenlig større ansvar til virksomhetslederne, vil bety et stort ”kulturelt skifte”.

4.1.2 Økonomisk-administrative forhold

Beregningsgrunnlag for sammenligninger

For at loven skal fungere etter hensikten, må én av forutsetningene være at kommune-/bystyret blir forelagt en pålitelig omkostningsberegning for å kunne sammenligne kostnadene ved egen drift opp mot kostnadene i utfordringstilbudet fra privat leverandør. I den danske loven er det sagt at innenriks- og sunnheitsministeren kan fastsette beregningsregler for slike sammenligninger.

Det vil kunne bli rimelig mange forskjellige beregningsopplegg hvis det ikke foreligger én bestemt standard for kalkyleoppsett som kommunene skal forholde seg til. En privat leverandør kan gjerne sende det samme utfordringstilbudet til flere kommuner samtidig. Det vil da være en naturlig forutsetning at de enkelte kommunene som er utfordret, beregner sine kostnader på den samme måten. I kapittel 2.5.1 har vi vist hvordan kalkylen for Greve kommune i Danmark er sammensatt.

”Standardkalkylen” må i prinsippet kunne anvendes på enhver tjeneste som utfordringer rettes mot. I kalkylen vil det være naturlig å skille mellom direkte og indirekte kostnader, slik som også ”Greve-modellen” gjør. De direkte kostnadene må kunne hentes rett fra økonomisystemet (regnskapsrapporter) til en kommune.

Flere av de kommunene vi har vært i kontakt med, har trukket frem ”moms-problematikken”. Siden store deler av kommunal tjenesteproduksjon ligger utenfor merverdiavgiftssystemet og dermed ikke gis fradrag for inngående moms på innkjøp, skaper dette vridninger i favør av kommunal egenproduksjon framfor å kjøpe tjenester med merverdiavgift fra private leverandører. Informanter påpeker at momsreglene har vanskeliggjort sammenligninger mellom private tilbud og kostnadene med produksjon i egenregi. Slik sett kan en generell kompensasjonsordning for moms, som tilrådd av kommunemomsutvalget i NOU 2003:3, oppfattes som en forutsetning for at kostnadene ved private utfordringstilbud lettere skal kunne sammenlignes med kostnadene basert på kommunal egenproduksjon. Med en generell kompensasjonsordning kan i utgangspunktet alt som vedrører moms i det private tilbudet, ses bort fra.

Kommunen vil i utgangspunktet ikke ha noen kontroll over hvilke tjenestområder som kommer til å bli utfordret. Det kan dermed komme utfordringer på en tjenesteaktivitet som ikke er skilt ut eksplisitt i kommunens regnskapssystem. Da skaper det en utfordring beregningsteknisk sett. Selv om en standardisert beregningsmodell måtte foreligge, er det altså ikke gitt at modellen vil være like lett anvendbar på alle typer tjenester.

Fra de danske informantene framheves det at omkostningsberegninger tvinger fram økt bevissthet om virksomhetenes ressursbruk og oppgaveutførelse. På den annen side påpeker informantene at det kan bli høye administrative kostnader for å etablere og holde vedlike ”beregningmodeller”.

Asymmetrisk informasjon mellom kommune og utfordrer

Overskriften om asymmetrisk informasjon henspeiler på at kommunen sitter på vesentlig mer informasjon om tjenestene enn eksterne tilbydere. Den private tilbyderen må i flere tilfeller antas å ha et lavt informasjonsnivå for å gi tilbud på oppgaveløsning av en bestemt kommunal tjeneste. Hvilken informasjon forventes en privat utfordrer å ha når den legger inn et bud på en tjeneste? Dersom budet skal være konkret, forutsetter ikke det at utfordrerer på forhånd har kravspesifikasjoner om den tjenesten som utfordres?

Det er ingenting i lovteksten som sier noe om at kommunen er pliktig til å komme med noen kravspesifikasjon til utfordrerer slik at utfordringstilbudet blir tilpasset det som faktisk er innholdet i tjenesten som utfordres. Hvordan er det så tenkt at den private utfordrerer skal skaffe seg informasjon om de krav kommunen stiller til utførelsen av en tjeneste? Vil det i praksis være slik at utfordrerer på forhånd må eller bør be om en kravspesifikasjon fra kommunen? Det kan hevdes at konkurransegrunnlaget blir vesentlig mer reelt hvis en på den måten sørger for at det gis tilbud og pris på en veldefinert tjeneste med en gitt kravspesifikasjon. Hvis det ikke foreligger en form for kravspesifikasjon, kan utfordringstilbudet være ”ullent” og ikke ha samme muligheter til å bli oppfattet som en kvalifisert utfordring siden det oppfattes som for lite konkret og oppgaveavgrenset. Det er derfor et berettiget spørsmål om ikke en lov om utfordringsrett (eller en forskrift til denne) bør hjemle at utfordringstilbud skal basere seg på gitte kravspesifikasjoner fra kommunen som utfordres. Loven kan sies å bli mer treffsikker og målrettet på den måten.

Generelt vil det være et svært administrativt arbeid om en kommune blir pliktig til å utarbeide kravspesifikasjoner for alle tjenestene sine. Det ligger heller ikke som noen forutsetning bak loven. For at et utfordringstilbud skal oppfattes som konkret nok, synes det imidlertid som naturlig at kommunen må oppgi visse nødvendige ”kjennetegn” til utfordrerer. Kommunen vil som kjent være pliktig til å foreta en sammenligning av kostnadene ved egenproduksjon opp mot kostnadene i utfordringstilbudet. Vi ville tro at kommunen har bedre muligheter til å ”pense” utfordringstilbudet inn på et tjenesteområde som letter seg definere og kostnadsberegne hvis kommunen har kontakt med utfordrerer på forhånd. I tillegg er Os-rådmannen sitt forslag interessant – nemlig at de som vil utfordre kommunen, betaler for å dekke den innledende administrative

vurderingen som må foretas for å ta stilling til om utfordringen er kvalifisert eller ikke.

I Greve kommune vil de offentliggjøre gitte kriterier som kommer å bli lagt til grunn for deres saksbehandling av utfordringer. Dette for at utfordreren skal gjøres kjent med de krav som stilles til utforming av utfordringen. Informanten i Greve legger til grunn at kommunen, gitt at det er en utfordring med muligheter, er nødt til å gå i en nærmere dialog med utfordreren om servicenivå og kvalitet (kravspesifikasjon). Det presiseres at de her må gå forsiktig til verks for at det ikke skal stride med lovgrunnlaget, spesielt hvis det kan ende med en tilbud-/anbudskonkurranse.

Både kravet til omkostningsberegninger og informasjonsskjevheten som vil fordre en form for kravspesifikasjoner, skaper frykt for at ordningen vil være ressurskrevende å administrere. Frykten er naturligvis betinget av hvor mange utfordringer som vil komme. Flere oppfatter det også som unødvendig å måtte gjennomføre detaljerte omkostningsberegninger på tjenester kommunen likevel ikke vil konkurranseutsette. Samtidig mener noen av informantene våre at det uansett vil være gunstig å beregne de reelle kostnadene på kommunens tjenester. Argumentet er at dette skaper mer bevissthet, bedre kostnadskontroll og ansvarliggjøring.

Tilpasning til plan- og budsjettstyringen (årshjulet)

Utfordringer vil generelt kunne "tikke inn" til enhver tid. I hvor stor grad vil dette være forstyrrende med hensyn til den overordnede plan- og budsjettprosessen? Casekommunene våre har rimelig unisont "avdramatisert" utfordringsrettens negative konsekvenser for budsjettprosessen.

I korthet går begrunnelsene på at det styres etter mål og rammer. Dermed skal ikke kommunen velge utfordringstilbud som strider mot de målsettingene og økonomiske rammeforutsetningene som er nedfelt i handlingsprogram og økonomiplan. Noen av informantene vurderer det heller slik at dersom kommunen skulle velge å gå for et privat tilbud, bør kostnadene fortrinnsvis være lavere enn hvis kommunen skulle fortsette med egenproduksjon (evt. igangsette ved f.eks etablering av en ny barnehage). På den måten frigjøres midler slik at salderingsproblemene i budsjettet snarere blir mindre enn større. Det trekkes ellers frem at antallet kvalifiserte utfordringstilbud ikke nødvendigvis blir så stort, slik at behandlingen av dem bør kunne samles opp på strategiske tidspunkter tilpasset årshjulet.

De ansattes situasjon, arbeidsgiverrollen

I tilknytning til en konkurranseutsetting (tilbud-/anbudskonkurranse) vil det naturligvis kunne bli aktuelt med virksomhetsoverdragelse. Reglene her er

hjemlet i arbeidsmiljølovens kapittel XII A. Det ligger utenfor vårt mandat å belyse ulike juridiske problemstillinger ved anvendelse av denne lovreguleringen. Vi vil bare kort nevne at én sentral problemstilling vil være å vurdere, rent juridisk sett, om gitte utfall av konkurranseutsettinger er å betrakte som overføring av virksomhet til ny arbeidsgiver. Et annet spørsmål dreier seg om reglene om stillingsvern overfor kommunen, dersom arbeidstaker innrømmes en valgt rett ved kommunal konkurranseutsetting. Problemstillingene forutsettes å bli mer inngående drøftet i den juridiske delutredningen som oppdragsgiver også har initiert.

Mht. lønns- og arbeidsvilkår framgår det av pkt. 3 i § 73B i arbeidsmiljøloven at arbeidstakers rettigheter til pensjonsytelser ikke overføres til den nye innehaveren (arbeidsgiveren). Dette er også et forhold som administrasjonen i Kristiansand nevner – nemlig at den manglende harmoniseringen mellom offentlige og private pensjonsordninger er et alvorlig hinder for å få til konkurranseutsetting av kommunal virksomhet.

Betydningen av å ta vare på kommunalt ansatte i en konkurransesituasjon må være en sentral del av arbeidsgiverrollen. F.eks Asker har vedtatt ”sikringsbestemmelser” i de tilfeller hvor eksisterende tjenesteproduksjon i kommunal regi er blitt konkurranseutsatt. Bestemmelsene sikrer bl.a. kommunalt ansatte fortrinnsrett til ledig kommunal stilling ved en overdragelse til private. I tillegg er det fattet vedtak om likeverdige ordninger for tjenestepensjon og gruppelevesforsikring. Generelt er det lagt vekt på at kommunens ansatte ivaretas på en måte som sikrer at konkurransesituasjonen fremmer utvikling og kampvilje.

Av en saksutredning i Asker om status og veien videre for konkurranseutsetting, heter det: ”Til tross for de tiltak som er iverksatt for å sikre ansatte i eksisterende tjenesteproduksjon, har det vært vanskelig å forhindre at konkurransesituasjonen virker tappende på det personale som er direkte berørt. Vi registrerer en sterk motivasjon for å vinne konkurransen i forberedelsesfasen og i tilbudsfasen, som selvsagt avløses av en skuffelse hvis det viser seg at man ikke vinner konkurransen. Tilsvarende, en stor tilfredshet i de tilfeller hvor man faktisk vinner konkurransen. Usikkerhet omkring et eventuelt bytte av arbeidsgiver, nye arbeidsvilkår og utskifting av kollegaer vil uansett medføre en belastning for arbeidstakerne. Det er viktig at vi etter hvert greier å skape den trygghet som må til, både som arbeidsgiver og som ansatt, uansett utfall.”

Ordføreren i Andebu trekker spesielt fram usikkerhet om arbeidsplasser og en mindre forutsigbar jobbsituasjon for kommunalt ansatte som et spesielt ankepunkt ved en lov om utfordringsrett. På den annen side kan ansatte se det som positivt å bli mer selvstendige og fristilte f.eks innenfor en BUM-organisering med selvstyrte enheter. Ved å måtte legge inn egenregibud (kontrollbud) og sånn sett ”presse seg” i en konkurransesituasjon, kan resultatet bli

økt motivasjon og større bevissthet om arbeidsorganisering og kostnadskontroll. Settes konkurranseutsetting først på dagsorden, kan det også tenkes at ansatte i kommunen ønsker å etablere selskap som skal levere tjenester til kommunen (eller flere kommuner i fellesskap). Jfr. bl.a. omtalen av ”knoppskytingen” i Stockholm i kapittel 2.6.

ECON-rapport nr 39/2001 ”Konkurranseutsetting – virker det?”, utarbeidet for NHO, konkluderer med at konkurranseutsetting i hovedsak gir positive effekter på kostnadsnivået og kvaliteten på tjenestene, mens konsekvensene for medarbeiderne varierer mer. Ifølge sammendraget i nevnte rapport er de positive effektene ikke avhengige av hvem som produserer tjenestene, offentlige eller private aktører. Men, ifølge studien til ECON, er det konkurranseutsettingen i seg selv som utløser de kostnadsmessige gevinstene og som resulterer i tydeligere krav til tjenestenes kvalitet. Konkurranseutsettingen tvinger fram en profesjonalisering av de offentlige myndighetene i forhold til bestilling og kjøp av tjenester, og en annen organisering og anvendelse av medarbeiderne i de involverte virksomhetene. Det konkluderes videre med at vellykket konkurranseutsetting imidlertid er kritisk avhengig av særlig noen faktorer. To slike faktorer er fungerende tilbydermarked og tydelig spesifisering av tjenestebestillingen. I tillegg framstår det som avgjørende at medarbeiderne involveres gjennom hele konkurranseutsettingsprosessen.

4.2 Forutsetninger, utfordringer og konsekvenser for kommunens politiske virksomhet

Slik vi har tolket loven, vil den i liten grad ha direkte innvirkning på måten de politiske organ i kommunen er utformet. Loven berører likevel det politiske nivå ved at kommunestyret er pliktig til å treffe beslutninger vedrørende utfordringer. Det er også slik at loven forplikter kommunestyret til å utarbeide en servicestrategi og en serviceredegjørelse. Loven kan derfor tenkes å påvirke det politiske nivå mer indirekte. En problemstilling er om loven vil legge føringer på den politiske dagsorden, og derigjennom endre på roller og politisk praksis. En annen problemstilling har er om loven vil bidra til å overbelaste kommunestyrene med arbeid. Når det gjelder servicestrategi og serviceredegjørelse, er spørsmålet om disse dokumentene vil bidra til å styrke lokaldemokratiet.

4.2.1 Delegasjonsforbudet

I den danske loven om utfordringsrett heter det at kommunestyret skal treffe beslutningen om en utfordring skal tas imot eller avvises. I debatten omkring loven i Danmark kom det frem synspunkter på at denne forpliktelsen ville gripe

inn i det kommunale selvstyret, i form av at kommunene blir fratatt friheten til å delegere og treffe de beslutningene de selv ønsker. I tillegg er det også hevdet at delegasjonsforbudet lett kan resultere i et økt politisk byråkrati.

Verken representantene for de to danske eller de 8 norske kommunene oppfatter at delegasjonsforbudet vil skape vesentlig økt arbeidsbelastning på kommunestyret. Inntrykket fra de norske kommunene er at beslutningen om å konkurranseutsette en tjeneste eller ikke, er en prinsippbeslutning som normalt vil og bør ligge i kommunestyret. Det fremkommer imidlertid et par reservasjoner. I Os ser man at det er et behov for delegasjonsforbud kun i en overgangsperiode, og at beslutninger bør kunne håndteres av formannskapet. I Hammerfest ser rådmannen det som naturlig at beslutningen om konkurranseutsetting er en sak for kommunestyret; både fordi det vil kunne binde opp budsjettet for flere år og fordi beslutninger om konkurranseutsetting er en prinsippsak. Beslutningen om valg av leverandør anses imidlertid å være en administrativ oppgave. I Skjervøy ser man generelt sett et problem i at det politiske nivået byråkratiseres, men ser det likevel som naturlig at beslutninger om konkurranseutsetting eller ikke er en sak for kommunestyret.

Det er liten frykt for at loven vil medføre økt arbeidspress på kommunestyret, noe som har sammenheng med at man ikke forventer en stor pågang av utfordringer. Enkelte opplever likevel at terskelverdien på 500 000 kr for å håndtere utfordringer administrativt, er såpass lav at det ikke vil være oppgaver som ligger under dette beløpet (Asker og Moss). Andre kommuner vurderer grensen som hensiktsmessig. Det kan her se ut som om oppfatningen av terskelverdien er avhengig av kommunens størrelse. Dette peker også på det faktum at virkeligheten for norske kommuner kan være svært forskjellig, og loven vil derfor virke ulikt i de forskjellige kommunene. For en stor kommune som Asker vil terskelverdien i liten grad bidra til å redusere et eventuelt politisk byråkrati som følge av utfordringsretten, mens den samme grensen anses som fornuftig i en kommune som Skjervøy.

4.2.2 Begrensede styringsmuligheter?

Et forhold som ikke kan knyttes direkte til loven, men mer til lovens forventede konsekvens, er hvordan konkurranseutsetting generelt vil innvirke på de politiske styringsmulighetene. På den ene siden kan det tenkes at politikerne får enkle styringsbetingelser som følge av at de inngår bindende kontrakter med private virksomheter. På den andre siden kan det også tenkes, som en følge av at kommunen inngår langsiktige kontrakter, at styringsbetingelsene forringes. I tillegg kan det tenkes at politikernes styringsmuligheter forringes som følge av at man mister den direkte kontakten med kommunens virksomheter. Et tredje

forhold er at loven kan oppfattes som en direkte inngripen i den kommunale frihet, noe som ble fremhevet i debatten omkring innføringen av loven i Danmark.

I kommunene Kristiansand, Lyngdal og Asker oppfattes loven som en direkte inngripen i den kommunale friheten. I den forbindelse mente rådmannen i Lyngdal at det kan være hensiktsmessig å la loven omfatte kun enkelte sektorer. Indirekte finner vi også de samme argumentene i de to nordnorske kommunene. Informantene i begge disse kommunene uttrykker en viss skepsis til loven ut fra den begrunnelse at de primært anser andre virkemidler enn konkurranseutsetting som mer hensiktsmessige. Dels gjelder også dette i Andebu hvor de stiller spørsmålsteget ved om kommunen ikke selv kan bestemme hvor de ønsker å motta utfordringer. På den annen side finner vi kommunene Os og Moss som betrakter loven mer eller mindre som en nødvendighet for å få til konkurranseutsetting. Skepsisen til sentral styring og vektlegging av kommunal frihet går således på tvers av geografiske skillelinjer (sentrum-periferi) og holdninger til konkurranseutsetting. Forskjellene i holdningen til en sentral lov synes heller å gå langs en partipolitisk skillelinje, mellom informanter fra FrP på den ene siden og de øvrige partiene på den andre.

Kommunene var mer entydige i sitt syn på at langsiktige kontrakter kunne begrense politikernes handlingsrom i budsjettprosessen. De to kommunene i Danmark så også dette problemet, men mente bl.a. å ha funnet en løsning i korte kontrakter med opsjon på forlengelse. Ordføreren i Os mente imidlertid at dette også kunne ha sine positive sider ved at virksomhetene fikk mer stabile rammevilkår å forholde seg til. I følge rådmannen kunne dette også løses ved å utforme mer fleksible avtaler. Informantene fra både Kristiansand, Hammerfest og Skjervøy mente på sin side at dette bare vil bli et problem dersom kommunen konkurranseutsatte en større del av kommunens kjerneområder.

Kommentarene fra de sistnevnte kommunene kan således lede til spørsmål om frykten for å miste politisk handlingsrom, ved bruk av langsiktige kontrakter, kan virke hemmende på den enkelte kommunes tilbøyelighet til konkurranseutsetting av de "tunge" sektorene. Dette fordi kontrakter på disse områdene vil binde opp en langt større del av kommunens budsjett enn de tjenestene som tradisjonelt er konkurranseutsatt. Dersom det samtidig er uforutsigbarhet i kommunenes frie inntekter, vil denne effekten kunne forsterkes.

I Andebu og Moss vises det imidlertid til at dersom man skulle gå for en privat utfordring, så måtte dette innebære en viss kostnadsbesparelse, noe som i praksis betyr at man allerede har innberegnet fremtidige kostnadskutt. Det er heller ikke noe i veien for at en kommunen, i sin omkostningsberegning, tar hensyn til risikoen for at kommunen må foreta nedskjæringer i løpet av kontraktperioden.

Politikerne i Stockholm, der de har forholdsvis lang erfaring med konkurranseutsetting, har en noe blandet erfaring i forhold til spørsmålet om tilpassninger til konkurranseutsetting begrenser eller forbedrer politikernes styringsmuligheter. Spørsmålet er bl.a. belyst i en evaluering av erfaringene med konkurranseutsetting i Stockholm (PLS Consult 1999, 2001). Av i alt 24 forvaltningsdirektører som ble spurt, svarte 1/4 at politikernes styringsmuligheter ble forverret som følge av konkurranseutsetting. De øvrige 3/4 svarte at politikernes styringsmuligheter ikke ble endret eller forbedret. Blant politikerne var det omtrent halvparten som svarte at deres styringsmulighet var uendret eller forbedret. Enkelte mente også at styringsmuligheten både kunne være bedre og verre: Det som avgjorde, var utformingen av den konkrete avtalen. Herunder ble det understreket at det var nødvendig med fleksible avtaler.¹⁹ Der man mente at styringsmulighetene var forbedret, ble dette begrunnet med at:

- Man styrer i form av klare avtaler der alt er beskrevet og fastlagt.
- Man oppnår større budsjettsikkerhet med faste priser i avtalene, mens det forekommer stor budsjettusikkerhet med drift i egen regi.
- Mer direkte og tydelig styring.
- Bedre styring fordi kvaliteten er bedre beskrevet og regulert i privat regi enn i egen regi. Det stilles flere krav, og kravene er nedskrevet.

De som mente at styringen ble forverret, la vekt på at:

- Det ble vanskeligere å kontrollere virksomhetene.
- Man kunne rette på feil og gjennomføre endringer raskere i egen regi.
- Muligheten for styring forringes som følge av at man mister innblikk i virksomheten.

Kjerstad og Kristiansen (1996) viser også til erfaringer fra Malmø der de mente den politiske styringen ble forbedret fordi man fokuserte på mål i stedet for middel. Samtidig ble oppfølgingen bedre som følge av større vekt på eksplisitt kvalitetssikring. På den negative siden hevdes det å være et problem å samtidig sikre en hemmelig anbudsbehandling med en demokratisk prosess med innsyn og påvirkning av beslutningene.

¹⁹ Det samme poenget understrekes også i en rapport fra Institutt for Serviceutvikling som viser til forskjeller i utforming av anbudsmaterialet i Danmark og Sverige. Undersøkelsen peker på at anbudsmaterialet i Danmark bar mer preg av at kommunen ønsket å sikre seg mot enhver mulig konflikt mellom bestiller og utfører, samt at det inneholdt mer detaljerte krav til hvordan oppgavene skulle utføres.

4.2.3 Tilstrekkelig styringsinformasjon?

Et av svakhetene ved konkurransepolitikken i Stockholm var at politikerne mistet innblikk i den kommunale virksomheten. Et sentralt spørsmål er derfor om en modell med en politisk bestillerrolle på den ene siden og konkurranseutsatte virksomheter på den andre, gir politikerne tilstrekkelig styringsinformasjon. Våre informanter hadde i liten grad erfaring med en slik styringsmodell og det kan derfor være hensiktsmessig å støtte seg til andre kilder i forhold til dette spørsmålet.

I evalueringen av konkurransepolitikken i Stockholm ble dette spørsmålet belyst eksplisitt (PLS Consult). På spørsmål om politikernes *informasjon* hadde blitt bedre eller dårligere, svarte de fleste politikerne at de fikk den informasjonen de etterspurte, men at den politiske interessen for nær oppfølging av tjenesteproduksjonen varierte fra politiker til politiker. De som mente at de fikk bedre informasjon, vektla informasjonen som kom frem gjennom anbuds materialet, og at det var fastlagt et system for oppfølging som gjorde informasjonsgrunnlaget godt. Det ble også lagt vekt på at av frykt for at det ikke skulle gå galt, innhentet politikerne mer informasjon om de private enn om virksomheten var i egen regi. De som mente at informasjonen var blitt dårligere, mente bl.a. at de ikke fikk samme innblikk i virksomhetene og samme kontakt med personalet som man hadde med virksomheter kommunen drev i egen regi.

Stigen og Vabo (2001) stiller også spørsmålet om innføring av strategisk politisk ledelseskonsept i kommunene fører til at politikerne blir dårlig informert om hvordan administrasjonen ivaretar sine oppgaver og hvilke resultater organisasjonene oppnår. Deres påstand er at informasjonen vil flyte mer fritt i et system hvor møteplassene mellom politikerne og kommunens administrasjon er flere, og koblingen er tettere – og hvor politikerne i noen grad er involvert i den daglige driften, blant annet gjennom behandling av enkeltsaker. Siden det i følge forfatterne er relativt få kommuner som har innført slike styringssystemer, konkluderer de med at faren for ”fordumming” av lokalpolitikken på grunn av manglende styringsinformasjon, ikke er overhengende.

4.2.4 Rolledeling eller samarbeid

Erfaringer fra Storbritannia viser at bestrebelsene på å skape en klarere rolledelingen mellom politikk, sentraladministrasjon og utførende virksomheter fikk et annet utfall enn hva som var forutsatt. De såkalte New Public Management-reformene (NPM) – der denne rolledelingen står sentralt – hadde i følge Stoker (2000), både positive og negative uintenderte konsekvenser. En negativ konsekvens var – som følge av at man skapte et skarpere skille mellom politikk og administrasjon – tap av politiske ansvarlighet og redusert ”public service ethic”.

En positiv effekt var imidlertid at lokale myndigheter ble tvunget til å ta ansvar for sine handlinger i offentligheten. I følge Stoker førte disse to prosessene til en "krise" som igjen fremskaffet nye politiske idéer om organisatoriske nettverk mellom både den private, offentlige og frivillige sektor. Mens NPM hadde en snever visjon om en mer effektiv og brukerorientert service, fikk man i realiteten en bredere visjon av "new community governance" (Stoker 2000). I følge Rhodes (1999) ble denne styringsformen kjennetegnet mer av begreper som nettverk, gjensidighet, tillit, diplomati og koalisjonsbygging, som stod i sterk kontrast til beskrivelsen av management-strategier, markeder og kontrakter. Han konkluderer med at:

"If we achieved anything it is the simple message that for every problem there is a simple solution, ant it is always wrong. The language of governance makes no apology for describing a complex world in all its complexity and arguing it is the mix of steering strategies that mattes; there is no simple solution based on either markets or hierarchies or networks".

Einevik-Bäckstrand (2002) som har gått gjennom erfaringene med bestiller-utfører modellen i helsesektoren i Stockholm, peker på noen av de samme problemstillingene. For det første pekes det på at bestillerkompetansen hos politikerne har vært en flaskehals som derfor bør styrkes. Spesielt legges det her vekt på at bestillerne har mangelfull kompetanse om brukernes behov og om behovet for utvikling av tjenestene. Et gjennomgående inntrykk er derfor at den strategiske bestillerrollen må suppleres med mer oppmerksomhet om detaljer. Det snakkes derfor også her om behovet for å etablere nettverk som et supplement til rolledelingen mellom bestiller og utfører.

Det samme peker Hallin og Siverbo (2002) på i sin gjennomgang av kontraktsstyringen innen sykehussektoren i Sverige:

"Beställarna och utförarna skulle vara åtskilda parter som förhandlade om volymer och priser. Efter en tid noterades betydande problem med ett sådant förhållningssätt. Därför kom upphandlingen senare snarast att handla om att beställare och utförare genom en dialog och i samråd formade förutsättningarna för kommande års hälso- och sjukvård."

I alle de 8 landsting som ble studert, var utviklingen lik: I starten var bestillingene formelle, med anbudsrunder, forhandlinger og avtaler, men ble etter hvert erstattet med mer oversiktlige overenskomster.

Det er neppe slik at utfordringsretten i seg selv vil få betydning for politikernes styringsmuligheter slik som det er beskrevet over. Bildet som er skissert

over, kan imidlertid bli et scenario, dersom loven får effekt i form av økt konkurranseutsetting i kommunene. Problemet som skisseres over, er heller ikke knyttet til selve loven eller konkurranseutsetting, men mer til de styringssystemene som gjerne følger i kjølvannet av slike virkemidler. Det kan imidlertid stilles spørsmålsteget ved om denne typer styringssystemer er en nødvendig forutsetning for konkurranseutsetting. Bl.a. så vi i Danmark at man hadde en praksis med å opprette ad hoc bestiller-utfører roller, i kombinasjon med mer tradisjonelle styringssystemer. Hvorvidt det er mulig å operere med slike hybride styringssystemer over tid, er imidlertid et åpent spørsmål.

4.2.5 Politikerrollen og politisk interesse

Lokalpolitikere kan ikle seg ulike roller og ha ulike funksjoner som representanter for borgerne. Et klassisk skille går mellom politikeren som er opptatt av å se de store linjene i politikken, strategier og langsiktige mål på den ene siden, og på den andre siden politikeren som er opptatt av dagsaktuelle og konkrete enkeltsaker, ofte knyttet til enkeltpersoners møte med det kommunale tjenestetilbudet. I en undersøkelse av Offerdal og Ringkjøp (2002) avdekkes fem forskjellige politikerroller. I tillegg til de to nevnte, finner de også det de kaller ombudsrollen. Det er imidlertid ikke slik at politikere nødvendigvis sverger til den ene eller andre rollen. Undersøkelsen viser nemlig at rollene for den enkelte politiker i praksis flyter over i hverandre.

Som vist til tidligere, vil det være hensiktsmessig med en bestiller-utfører modell for å møte de kravene en utfordringsrett stiller kommunene overfor. En bestiller-utfører modell forutsetter samtidig en rolleavklaring mellom den strategiske politikerrollen og administrasjonen som iverksetter. I en bestiller-utfører modell skal politikeren også ha den formelle bestillerfunksjonen selv om det praktiske arbeidet delegeres til en bestillerfunksjon i administrasjonen.²⁰ Det innebærer dermed at administrasjonen forventes å overta den saksorienterte politikerens rolle, mens politikerne ensidig skal være opptatt av mål, kostnads- og kvalitetskrav.

Årsether og Vabo (2002) viser imidlertid at politikere i praksis ofte griper fatt i enkeltsaker og småsaker. Videre vises det til at helhetsperspektivet som ligger til grunn for det strategiske styringskonseptet, overser behovet for politisk spesialisering. Spesialisering gir en type kunnskap som politikere i de kommunene som har valgt strategiorientert styringsmodell, mister. En konsekvens av dette er at de risikerer å miste, heller enn å øke, styringa med administrasjonen. I den forbindelse kan det stilles spørsmål om den strategiske rollen medfører

²⁰ Slik sett kan strukturen fremstilles som en trenivå modell: politisk bestillerfunksjon – administrativ bestillerfunksjon – utførende virksomheter.

mindre interesse for å delta i lokalpolitikken. Dette argumentet imøtegår imidlertid av en av våre informanter som mener at interessen for lokalpolitikk har med helt andre ting å gjøre, nemlig at de ikke ønsker å administrere underfinansierte statlige reformer. Det empiriske grunnlaget her er imidlertid tynt, og det kan derfor være hensiktsmessig å supplere med erfaringer fra andre studier.

Evalueringen av konkurransepolitikken i Stockholm (PLS Consult 2001) viser at politikernes oppfatninger varierer i forhold til spørsmålet om hva som er den mest hensiktsmessige politikerrollen. Halvparten av de spurte politikerne mente at deres rolle var blitt endret som følge av kommunens konkurransepolitikk, mens den andre halvparten mente den ikke hadde forandret seg. De som mente at deres rolle var endret, hevdet bl.a. at de fikk en tydeligere bestillerrolle, at konkurranseutsetting stilte nye og større krav til politikerne (i forhold til ansvar for anbudsunderlaget, avtaler og oppfølging), samt at det ble mer oppmerksomhet på tjenestenes kvalitet. Andre mente imidlertid at den endrede politikerrollen var mer en konsekvens av målstyring enn av konkurranseutsetting. Enkelte mente også at politikernes rolle ble marginalisert når man tok i bruk anbud. Begrunnelsen for dette var at virksomheter i egen regi løpende kunne tas opp til fornyet diskusjon, i det minste én gang i året når budsjettet ble fastlagt. Når anbud ble benyttet, ble tjenesten tatt opp kun ved fornyede kontrakter.

I den samme evalueringen (PLS Consult 2001) hevdes det at endringer av politikerrollen kan representere både en mulighet og en trussel. På den ene siden befries de folkevalgte fra en del dagsaktuelle oppgaver og får isteden rom for å arbeide mer med strategiske spørsmål. På den andre siden vises det til at mange politikere trives med dagsaktuelle oppgaver og beslutninger. Dersom disse oppgavene fjernes for politikerne, kan enkelte derfor lett oppleve at politikerrollen mister sitt innhold.

Årsether og Vabo (2002) peker også på at en ensidig vektlegging av den strategiske politikerrollen kan være problematisk i forhold til ulike gruppers interesse for å delta i politikken. De viser bl.a. til at kvinner og menn har ulike roller i politikken. Mens kvinner først og fremst kjennetegnes av å være saksorienterte, kjennetegnes menn av å være mer strategiske. I lys av dette ser de et problem i at dersom det ikke legges til rette for et mangfold av politikerroller, vil enkelte grupper, som for eksempel kvinner, kunne falle ut av de demokratiske styringssystemene.

I denne sammenheng kan det være relevant å trekke inn resultatene fra undersøkelsen til Offerdal og Ringkjøp (2002) som viser at politikernes ombudsrolle har styrket seg. Vi skal ikke se bort fra at dette er en konsekvens av at vi har fått et skarpere skille mellom politikk og administrasjon, eller at en slik rolle vil tvinge seg frem som en følge av at kommunene rendyrker den strategiske politikerrollen. Erfaringene fra Stockholm – der politikerne etterlyste bed-

re kunnskap om innbyggernes behov – underbygger også en slik antakelse. I stedet for å skaffe seg informasjon gjennom involvering i den kommunale driften, skaffer politikeren seg heller informasjon gjennom mer direkte kontakt med den enkelte borger.

Hodge (2000) viser også at privatisering generelt har skapt et ansvarsvakuum mellom innbyggere og bestillerne. Det betyr at privatisering innebærer økt ansvarliggjøring i styringssystemet (mellom bestiller og utfører), men på bekostning av ansvarliggjøringen overfor borgerne. Dette har i følge Hodge, skapt et vakuum som rettsapparatet har hatt en tendens til å fylle (som erstatning for ombudsmann og andre klageordninger). Det at politikere i større grad ikler seg en ombudsrolle, kan imidlertid også forstås i lys av at det har oppstått et slikt vakuum.

4.2.6 Utfordringsretten - en hensiktsmessig vridning av den politiske dagsorden?

Som vist over, peker Rhodes (2000) på at oppfatningen om at det kun finnes én løsning på et problem, er feil. Flere av våre informanter er også inne på at den politiske dagsorden lett kan påvirkes i en retning av en ordning med utfordringsrett. En informant fra en av de danske kommunene er klar på at en slik lov vil påvirke dagsorden i kommunestyret, men legger til at dette også indirekte er en intensjon med loven. Enkelte av de norske informantene mener at en slik påvirkning av dagsorden er formålstjenlig - noe som trolig har sammenheng med deres tro på konkurranseutsetting som det riktige virkemidlet. Varaordføreren i Moss og informantene i Os mener bl.a. at det er nødvendig å få lovregulert en utfordringsrett for at alle kommuner skal fokusere på konkurranseeksponering. Andre informanter er imidlertid mer skeptiske. I Asker er ordføreren skeptisk til at staten, i form av en lov, skal styre og legge føringer på kommunene på dette området. Her etterlyses det i større grad frivillige incentivordninger fra statens side. I Kristiansand er det også så godt som tverrpolitisk enighet om at det er feil å opphøye konkurranseutsetting til "gud" blant mulige effektiviseringstiltak. Her vises det samtidig til andre virkemidler, som fritt brukervalg, benchmarking og kommunesammenslåing, som vel så tjenlige virkemidler. Det samme kommer også til uttrykk i de nord-norske kommunene der man opplever at markedet for å utføre kommunale oppgaver er svakt. Her ser man derfor større potensiale i andre virkemidler som benchmarking og interkommunalt samarbeid. Men samtidig ser heller ikke informantene fra Nord-Norge bort fra at en fokusering på konkurranseutsetting kan bidra til å skape et marked. Slik vi tolker det, er et hovedbudskap fra informantene i Skjervøy, at de ikke er mot konkurranseutsetting, snarere tvert imot, men at ethvert virkemiddel må vurderes i

lys av hvilke forutsetninger som er tilstede i kommunen. I lys av dette kan vi derfor stille spørsmål ved om en slik lov kan skape en u hensiktsmessig ubalansert oppmerksomhet hos kommunepolitikerne.

4.3 *Vil loven virke etter intensjonen og vil den være formålstjenlig?*

Den danske loven om servicestrategi og utfordringsrett kan sies å ha tre sentrale intensjoner. Den skal fremme:

1. Økt bevissthet om hvordan kommunen bruker sine ressurser
2. Økt kommunikasjon med innbyggerne omkring hvordan kommunen utfører sine oppgaver.
3. Økt bruk av konkurranseutsetting

Med bakgrunn i de synspunktene som kom frem i kommuneintervjuene, skal vi drøfte om disse intensjonene vil bli innfridd hvis loven blir innført i Norge.

Et annet spørsmål, som vi også skal se på, er om loven er et formålstjenlig virkemiddel for å oppnå det Regjeringen og Fremskrittspartiet ble enige om i budsjettavtalen, nemlig ”..... å stimulere til økt bruk av konkurranse i kommunesektoren”, og som samtidig ”..... ikke medfører økt statlig eller kommunalt byråkrati.”

4.3.1 *Økt bevissthet om hvordan kommunen bruker sine ressurser?*

Her synes det å være overveiende grad av enighet mellom de 8 kommunene om at loven vil kunne ha en skjerpene effekt på kommunene gjennom at man stadig må være forberedt på at noen utenfra kan komme ”å kikke en i kortene”. Det kommunale tjenestemonopolet vil bli presset til å bli mer bevisst på sin egen virksomhet. Selvfølgelig vil denne effekten være størst i de kommunene som i størst grad kan regne med å bli utfordret, fordi de har en beliggenhet eller en størrelse som gjør dem interessante for aktuelle tilbydere. På den annen side aner vi at flere av de mindre casekommunene allerede nå ”lener seg litt tilbake” i forvisning om at det ikke er sannsynlig med mange utfordringer for deres del.

4.3.2 *Økt kommunikasjon med innbyggerne om hvordan kommunen utfører sine oppgaver?*

Av de casekommunene som ga tilbakemelding på dette spørsmålet, er det bare Os og Moss som tror at servicestrategi og serviceredegjørelse vil ha noen særlig betydning vis a vis velgerne. I Os har man erfaring med dette i og med at den

styrende flertallskonstellasjonen har inngått og kunngjort en bindende avtale som minner mye om en servicestrategi. Den fokuserer bl.a. på flertallsblokkens politikk når det gjelder konkurranseutsetting. I forbindelse med kommunevalget høsten 2003, planlegger man å gå ut til velgerne med en oppsummering av hvilke punkter i avtalen som er innfridd. Kristiansand, Hammerfest og Skjervøy mener at denne typen verktøy først og fremst vil ha betydning internt i kommuneorganisasjonen, og vis a vis den politiske eliten. Man tror ikke at velgerne vil ha interesse av dokumenter som beskriver *hvordan* kommunen løser sine oppgaver. De vil alltid være mer interessert i *hvilke tjenester* kommunen har mulighet til å tilby dem. Dette samsvarer med oppfatningen i en av våre danske casekommuner som mener at servicestrategien vil være langt viktigere for holdningene til konkurranseutsetting *nedover* i kommuneorganisasjonen enn blant velgerne.

I Andebu er man inne på at en konkret sak muligens vil skape større interesse for "hvordan-spørsmålet" enn om kommunen kunngjør en servicestrategi. Sett nå at kommunen har mottatt en svært fordelaktig utfordring (for eksempel et tilbud om privat brøyting som ville spart kommunen for mye penger), men som den likevel velger å avvise. Hvis denne beslutningen hadde blitt kunngjort etter reglene i loven og ikke hadde møtt forståelse blant velgerne, ville trolig dette kunne hatt en større effekt på velgerdialogen enn ordningen med serviceerklæring og -redegjørelse.

4.3.3 Økt bruk av konkurranseutsetting?

De to viktigste forutsetninger for om en lov vil føre til økt konkurranseutsetting, vil være den politiske viljen i kommunene, og om det finnes et marked for slike tjenester. Da er det viktig å huske på at den danske loven på ingen måte forplikter kommunen til å øke bruken av konkurranseutsetting. Riset bak speilet er imidlertid innbyggernes dom, i betydning av at kommunestyret forplikter seg til å blottstille sin strategi (som kan være lite eller mye konkurranseutsetting) og svare for sine handlinger ved valgperiodens slutt. Videre forplikter kommunen seg til å sammenligne sine kostnader med utfordrerne for å bli bevisstgjort om sin ressursbruk. Det er med andre ord ikke lovens bokstav som fører til økt konkurranseutsetting, men *hvordan kommunene vil reagere* på de eventuelle utfordringene som nå kan komme i medhold av loven.

Os og Moss kommuner mener at en tilsvarende norsk lov vil fungere som et kraftfullt virkemiddel for mer konkurranseutsetting blant norske kommuner, (men kanskje særlig hos *andre* kommuner siden de selv føler at de er på god vei). Skjervøy er også prinsipielt positiv til loven, men tror effekten vil utebli hos dem på grunn av et manglende marked. De andre 5 kommunene er mer eller

mindre skeptiske til om loven vil føre til mer konkurranseutsetting og bruker ett eller flere av følgende argumenter:

- 1) Kommunen har allerede konkurranseutsatt en stor del av sine oppgaver, og et ytterligere ytre press vil ikke gi noen særlig effekt (Asker).
- 2) Kommunen ser andre typer effektiviseringsvirkemidler som like aktuelle som konkurranseutsetting og ønsker selv å bestemme hva som passer best i den enkelte situasjon (Kristiansand, Hammerfest, Asker).
- 3) Kommunen ligger i et område av landet uten et fungerende marked (Hammerfest, Skjervøy).
- 4) Kommunen mener at konkurranseutsetting kan føre til dårligere muligheter for samordning og fleksibel tilpasning av de kommunale tjenestene og rett og slett være et virkemiddel som er lite praktisk (Hammerfest, Andebu, Lyngdal).
- 5) Kommunen ønsker av politiske grunner ikke konkurranseutsetting innenfor kjerneområdene (Lyngdal, opposisjonen i Kristiansand og Os).

Ad 1)

En intensjon med loven er imidlertid å utfordre kommunene til å tenke gjennom på nytt, også i forhold til de oppgaver de selv ikke anser som hensiktsmessige å konkurranseutsette.

Ad 2)

Særlig i Kristiansand var det tverrpolitisk motstand mot å bli påtvunget konkurranseutsetting som én type effektiviseringsvirkemiddel for alle anledninger. Kommunen mente å ha erfaring for at for eksempel fritt brukervalg og benchmarking mange ganger kunne være vel så godt egnet.

Ad 3)

Spesielt i de nord-norske kommunene legges det vekt på at markedet for privat drift av kommunale tjenester er dårlig utviklet. Man frykter dels at private monopoler vil overta for offentlige monopoler, samt at kommunene her i større grad må være forberedt på å beholde en beredskap som kan tre til dersom en privat aktør, som hadde vunnet et anbud, ikke greide å fullføre kontrakten. Enkelte kommuner ser imidlertid muligheten i at loven i seg selv kan resultere i at det oppstår et marked.

Ad 4)

Utfordringsretten og konkurranseutsetting vil kreve visse tilpasninger i organisasjonen (resultatenheter og bestillerfunksjon). Flere peker på at dette vil gå ut

over muligheten for samordning og fleksibilitet mellom virksomhetene. Selv om omkostningsberegningene tilsier at kommunen kan kjøpe tjenesten billigere, kan man miste stordriftsfordeler i form av samordning og fleksible løsninger, en gevinst ved den kommunale driften som vanskelig kan innkalkuleres i omkostningsberegningen.

Ad 5)

Fra Lyngdal blir det hevdet at ”det aldri vil være politisk spiselig å gå for privat tjenesteproduksjon på kjerneområdene”. Fra opposisjonen på venstresida i Kristiansand blir det hevdet at kommunen er et solidaritetsprosjekt med andre mål for tjenesteproduksjonen enn en privat driver vil ha, og at konkurranseutsetting derfor i prinsippet innebærer at man delprivatiserer virksomheten gjennom å bringe inn et profittmotiv.

4.3.4 Er loven formålstjenlig?

I Regjeringens og Fremskrittspartiets budsjettavtale slås det fast at :

- a) bedre bruk av offentlige ressurser fremmes gjennom økt bruk av konkurranse,
- b) det skal utredes forskjellige modeller for hvordan man kan stimulere til konkurranse og
- c) modellene skal ikke medføre økt byråkrati.

Spørsmålet blir da om den danske utfordringsretten er et formålstjenlig virkemiddel for å nå disse målene.

En lov vil uten tvil være et kraftfullt virkemiddel som vil eksponere større deler av den kommunale tjenesteproduksjonen i Norge for ekstern konkurranse. Servicebedriftenes landsforening har hilst en slik lov velkommen og varslet at medlemsbedriftene står klare til å utfordre kommunene. Slik sett oppfylles målet om mer konkurranse. Men samtidig er det flere av casekommunene som mener at loven vil føre til et altfor ensidig fokus på en type effektiviseringstiltak, nemlig den som innebærer en anbudskonkurranse mellom kommunen og en eller flere eksterne, private tilbydere. I en slik situasjon, der anbudskonkurransen får en forrang i ly av en lov, risikerer andre typer effektiviseringstiltak, som for eksempel benchmarking og fritt brukervalg, å komme i bakleksa – selv om kommunen gjerne hadde villet prioritert disse først. En kommune (Asker) mener at staten heller burde bruke positive incentivordninger som kan honorere kommuner som konkurranseutsetter, framfor å tvinge dette fram gjennom en lov.

Samtidig viser litteraturen at erfaringene med konkurranseutsetting er blandet. Det finnes flere historier hvor konkurranseutsetting synes å ha vært feil strategi. I litteraturen omtales årsakene ofte å være at kommunene har gjort et for dårlig forarbeide, stilt for uklare krav osv. Men samtidig viser eksemplene oss også at markedsforutsetningen ofte heller ikke er tilstede. Ofte er problemet at det finnes for få aktører på markedet, eller markedet skrumper inn ved at store kjøper opp små. Det er viktig å ha dette in mente når man innfører en lov – om loven medfører et utilbørlig press på kommunenes selvstendig valg av løsninger. Igjen vil vi peke på at den danske loven ikke legger føringer på de beslutningene kommunene skal fatte, men samtidig vet vi at symboleffekten er stor.

Når det gjelder forutsetningen om at den nye modellen ikke skal føre til økt byråkrati, støter man kanskje på det viktigste ankepunktet mot loven ifølge våre casekommuner. Mange av kommunene ser for seg store utgifter til å håndtere de utfordringene som måtte komme. Enkelte kreative forslag om å pålegge tilbyderne å dekke deler av dette (Os), eller egne statlige overføringer til kommunene til å drifte et regime med utfordringsrett (Andebu), kan redusere de kommunale utgiftene til økt byråkrati, men det siste forslaget vil i alle fall medføre økte statlige utgifter og dermed stride mot forutsetningene i budsjettavtalen.

Siden forutsetningen for konkurranseutsetting varierer både fra distrikt til distrikt og fra sektor til sektor, kan man stille spørsmålstegn ved hensiktsmessigheten av en generell lov for all kommunal virksomhet. Enkelte av casekommunene foreslår at loven primært, eller i det minste i første omgang, bare gjøres gjeldende for deler av den kommunale virksomheten, det vil si på de områdene der mange kommuner alt har erfaring med konkurranseutsetting og også vet at det er forholdsvis enkelt og rimelig å lage gode og dekkende kontrakter.

5 OPPSUMMERING OG DISKUSJON

Mandatet vårt har vært å ta utgangspunkt i lovreguleringen av utfordringsrett og servicestrategi fra Danmark, og så drøfte hvordan kommune-Norge blir påvirket både administrativt og politisk hvis det innføres en tilsvarende ordning her til lands. Det vi betrakter som lovens intensjon eller hovedformål, har vært utgangspunktet for drøftingen. Vi har basert drøftingen på disse tre intensjonene:

1. Økt bevissthet om hvordan kommunen bruker sine ressurser.
2. Økt kommunikasjon med innbyggerne omkring hvordan kommunen utfører sine oppgaver.
3. Økt bruk av konkurranseutsetting.

Vi har så stilt spørsmålet om hvilke forutsetninger som må ligge til rette for at disse intensjonene eller målsettingene skal realiseres. Gitt en slik forutsetning, har vi så drøftet hva som kreves av tilpasninger eller tiltak i kommunene. Det er det vi kan kalle utfordringene ved loven. I lys av forutsetningene og de tilhørende utfordringene, kan vi så belyse noen mulige konsekvenser for kommune-Norge. De positive konsekvensene vil være uttrykk for pro-argumenter, mens de negative vil være uttrykk for mot-argumentene i en diskusjon om innføring av utfordringsrett i Norge. Nedenfor gis et sammendrag av ulike forutsetninger/utfordringer og konsekvenser.

Tabell 5.1 Forutsetninger og utfordringer for kommunens administrasjon

Forutsetninger/ utfordringer	Positive konsekvenser/ argumenter for	Negative konsekvenser/ argumenter mot
Bestiller/utfører-organisering i alle tilfeller hvor det er aktuelt med egenregibud	Tillitsvekkende for aktørene (konkurrentene) i markedet. Skape mer bevissthet i rollen som tjenesteprodusent og ryddighet i behandlingen av egenregibud	Kunstige skiller mellom enkeltpersoner og miljø f.eks i mindre kommuner hvor bestillerenhet og utførerfunksjon er lokalisert "under samme tak".
Oppnå tilstrekkelig klare grenser for å skille rollene i en kommune hvor relasjonene normalt er tette og sammenvevde	Ansvars- og rollefordelingen mellom kommunen som oppdragsgiver og tilbyder (produsent) blir bedre avklart	Ressurskrevende å etablere da dagens organisering i mange kommuner ikke er tilpasset en rollefordeling mellom bestiller og utfører
Tilpasning til en bestiller/utfører-modell som krever store omkalfatringer og en stor kulturendring internt i organisasjonen	Større og bedre evne til å håndtere ulike former for konkurranseeksponering	
Styrking av bestillerkompetansen	Utvidet interkommunalt samarbeid for å etablere en kompetent og driftssikker bestillerenhet	Ressurskrevende å etablere og holde ved like
Tilpasning (forfase) med bruk av intern kontraktsstyring	Etablere en form for rolleavklaring slik at et regime med bestiller/utfører-organisering ikke innebærer så store endringer. Skaper bevisstgjøring i kommunens driftsenheter og i ledelsen	Realiserer ikke et like stort effektivitetspotensiale som ved åpne tilbudskonkurranser
Pålitelig og standardisert omkostningsberegning slik at kostnadene ved egen drift skal sammenlignes mot kostnadene i utfordringstilbud	Økt bevissthet om virksomhetenes ressursbruk og oppgaveutførelse. Bedre kostnadskontroll og mer ansvarliggjøring	Administrative kostnader for etablering og vedlikehold av slike beregningsmodeller. Lite nødvendig å måtte gjennomføre detaljerte beregninger på områder kommunen ikke vil konkurranseutsette
Godt forarbeid i utforming av spesifikasjoner for å unngå lite velfunderede og konkrete utfordringstilbud	Bedre muligheter til å "pense" utfordringstilbud inn på tjenesteaktiviteter som lettere lar seg definere og kostnadsberegne	Ressurskrevende å etablere og holde ved like
Ryddighet til og involvering av de ansatte gjennom hele konkurranseutsettingsprosessen	Ansatte ivaretas på en måte som sikrer at konkurransesituasjonen fremmer utvikling og kampvilje. Økt motivasjon og større bevissthet om arbeidsorganisering og kostnadskontroll	Usikkerhet om arbeidsplasser og en mindre forutsigbar jobbsituasjon for kommunalt ansatte

Tabell 5.2 Forutsetninger eller utfordringer for kommunens politiske virksomhet

Forutsetninger/ utfordringer	Positive konsekvenser/ argumenter for	Negative konsekvenser/ argumenter mot
Delegasjonsforbudet: Kommunestyret må ta flere beslutninger	Intensjonen i loven er at det er politikerne som skal ta beslutningene. Dette for å løfte saken opp på et prinsipielt plan, ikke et teknisk.	Kritiske røster har imidlertid ment at dette kan føre til overbelastning av kommunestyret (Anses ikke som et stort problem av kommunene, forutsatt at det ikke kommer mange utfordringer).
Endrede betingelser for politisk styring: Kontrakter som styringsinstrument	Politikerne får klarere/mer direkte styringslinjer og økt budsjett-sikkerhet. Politikerne blir mer opptatt av kvalitetskriterier, som en følge av økt konkurranseutsetting.	Politikerne mister den direkte kontakten med virksomhetene (får dårligere informasjon). Politikerne mister budsjettmessig handlingsrom som følge av at det inngås langsiktige kontrakter: (kan unngås ved å inngå korte kontrakter med opsjon på forlengelse eller fleksible kontrakter)
Klarere rolledeling mellom politikeren som bestiller og virksomhetene som utførere	Rolledeling leder til mer effektiv arbeidsdeling mellom politikk og administrasjon/virksomheter.	En for klar rolledeling er vanskelig å få til i praksis. Gir politikerne for dårlig informasjon. Ensidig bestillerrolle må suppleres med dialog og samarbeid.
Behov for mer strategiske og mindre saksorienterte politikere	Det er et ideal at politikerne har et helhetlig og strategisk blikk over kommunens sektorer og oppgaver.	Høy kunnskap og spesialisering er en forutsetning for at politikerne skal kunne styre. Politikerne risikerer å miste makt. Politikken mister innhold.
Lokalpolitisk frihet	Loven går ut over kommunal frihet, men oppfattes å være en nødvendighet for å få til økt effektivisering/ konkurranseutsetting.	Loven oppfattes som en direkte inngripen i den kommunale frihet. Kommunene vet best selv hvordan de kan effektivisere.
Endring av den politiske dagsorden	Loven kan bidra til å endre dagsorden som igjen resulterer i økt konkurranseutsetting og mer effektiv drift av kommunale tjenester.	Loven bidrar til en uhensiktsmessig vridning av dagsorden i kommunen, i retning av å benytte konkurranseutsetting fremfor andre effektiviseringstiltak.

Av oversikten fremgår det at en eller annen form for bestiller-utfører organisering vil være hensiktsmessig for å håndtere utfordringer fra private. Dette først og fremst for at private utfordrere og kommunale virksomheter som utfordres, skal sikres like konkurransevilkår. Loven stiller imidlertid ikke noe absolutt krav til at det innføres en slik organisasjonsmodell. Først og fremst vil en slik modell være påkrevd hvis kommunen selv ønsker å legge inn et bud på den aktuelle tjenesten som utfordres, noe som ofte vil være tilfelle.

En bestiller-utfører modell trenger imidlertid ikke formaliseres i en fast organisasjonsstruktur. En alternativ modell kan være å opprette en bestiller-funksjon fra sak til sak (ad hoc) innenfor den etablerte organisasjonsmodellen. Et annet alternativ kan være å benytte eksterne konsulenter til å stå for bestiller-funksjonen. Hvor godt de sistnevnte modellene vil fungere under et regime med utfordringsrett, er imidlertid usikkert. Det er en fare for at det kan oppstå mange uoversiktlige ad hoc-løsninger hvor bestiller- og utførerrollene i praksis ikke blir tilstrekkelig adskilt. Det er derfor grunn til å tro at en utfordringsrett vil bidra til å fremme en utvikling i retning av en formalisert og fast bestiller-utfører organisering i kommunene.

En forutsetning for å lykkes med en slik organisasjonsmodell, er at kommunene har en god bestillerkompetanse, spesielt innenfor de sektorene hvor man ennå har liten erfaring med konkurranseutsetting. Siden forholdet mellom bestiller og utfører normalt reguleres av kontrakter, vil bestillerfunksjonen ikke minst kreve juridisk kompetanse. Flere kommuner ser dette som den store utfordringen som vil komme i kjølvannet av en lov om utfordringsrett.

Fordelen med en slik organisasjonsmodell er at den bestillende enhet får bedre styringsvilkår og de utførende virksomheter mer tydelige styringsbetingelser. Modellen kan derfor være fordelaktig, uavhengig av om man ønsker konkurranseutsetting eller ikke. Men modellen kan også være en viktig forutsetning for å kunne håndtere utfordringer på en *effektiv* måte, noe som blir et tilsvarende på det viktigste ankerpunktet om at loven vil bidra til økt byråkratisering og merarbeid. En omstilling til en organisasjonsmodell der man a) skiller klarere mellom en bestillende sentraladministrasjon og utførende virksomheter, b) innfører kontraktsstyring og c) utarbeider et detaljert økonomi- og kvalitetssystem, vil åpenbart redusere faren for at loven vil skape økt merarbeid ved håndtering av utfordringer. Slik sett vil bestiller-utfører modellen være en idealmodell for å håndtere utfordringer løpende uten at det medfører økt byråkratisering.

For mange kommuner vil en slik omorganisering medføre store omstillingskostnader, spesielt med hensyn til kompetanseoppbygging av bestillerfunksjonen (juridisk kompetanse og kompetanse i å utforme kravspesifikasjoner og kvalitetskrav). Vi må imidlertid anta at dette er utgifter som kommunen på sikt vil tjene på. Et mer grunnleggende problem er imidlertid at en slik organisasjonsmodell kan skape u hensiktsmessige skott mellom sentraladministrasjon og de enkelte virksomheter på den ene siden og mellom ulike virksomheter på den andre. Faren er at en virksomhet som innenfor gitte økonomiske rammer, må ta et selvstendig ansvar for at tjenestene leveres i henhold til fastsatte mål og resultatkrav, kan bli seg selv nok. Målet om å skape en mer effektiv styring gjennom fristilling og desentraliserte styringssystemer kan dermed lett ende opp i en fragmentert kommune, som igjen vil skape et behov for mekanismer for sam-

ordning mellom de ulike virksomhetene. Eksemplet fra Skjervøy viser nettopp at det kan være de tette kontaktene og muligheten for å finne fleksible løsninger på tvers av etater og virksomheter som er effektiviserende.

I utgangspunktet stiller ikke loven noen spesielle krav til hvordan det politiske nivået er organisert. Men innføring av en bestiller-utfører modell vil, på samme måte som på det administrative nivået, trolig påvirke innholdet i den politiske hverdagen. Intensjonen med å gi det politiske nivået en bestillerrolle er å få en klarer og mer strategisk politisk styring, noe mange politikere åpenbart betrakter som en fordel. Men modellen kan også skape nye utfordringer. For det første er det grunn til å stille spørsmål ved om en slik modell gir politikerne tilstrekkelig styringsinformasjon. For det andre kan vi stille spørsmål om en standardisering av politikerrollen vil ha konsekvenser for rekrutteringen til lokalpolitikken. For det tredje kan det være grunn til å frykte at politikerne med sitt ideal om strategisk og helhetlig ledelse, vil møte en hverdag hvor det i praksis er vanskelig å få en helhetlig og samordnet styring av et fragmentert system med selvstendige virksomheter.

Intensjonen med den danske loven er å få kommunene til i større grad å vurdere konkurranseutsetting som en aktuell styringsmodell. Med andre ord er den uttalte intensjonen å få til en mer balansert debatt i kommunene om bruk av virkemidler for å effektivisere tjenesteproduksjonen. Men mange opplever samtidig at loven representerer en utidig inngripen i den kommunale friheten – en inngripen som tvert imot vil bidra til at dagsorden i *for stor grad* blir preget av konkurranseutsetting som løsning på kommunenes utfordringer. Hvorvidt loven på en hensiktsmessig eller uhensiktsmessig måte vil påvirke den politiske dagsorden i kommunene, vil nok variere fra kommune til kommune. I mange kommuner kan nok utfordringer fra private bidra til en mer balansert debatt om hvordan kommunens oppgaver bør utføres. Men samtidig vet vi at symboleffekten stor, og det kan derfor også være en fare i at en utfordringsrett vil kunne dreie debatten i for stor grad over på konkurranseutsetting. Spesielt vil dette være uheldig i de kommuner der de markedsmessige forutsetningene for dette ikke er tilstede.

Den siste problemstillingen leder til to sentrale spørsmål: Vil loven påvirke kommunene til økt konkurranseutsetting og er denne påvirkningen alltid hensiktsmessig? Kort sagt hvor godt vil loven treffe? På den ene siden finner vi kommuner som mener at en slik lov ikke vil ha noen betydning fordi de selv har tatt tilstrekkelig initiativ til å sette konkurranseutsetting på dagsorden. På den andre siden finner vi de som ønsker konkurranseutsetting, men som erfarer at markedsforutsetningene ikke er tilstede. Loven vil derfor sannsynligvis ha mest for seg i kommuner hvor det finnes et marked, men der man likevel velger bort konkurranseutsetting som et virkemiddel. Enkelte av våre case-kommuner vil

nok falle inn under en slik kategori. Blant disse er skepsisen først og fremst knyttet til at man anser andre virkemidler som vel så effektive som konkurranseutsetting. Men vi finner også en mer prinsipiell motstand mot loven. Denne motstanden er dels knyttet til at loven oppfattes å være et angrep på den kommunale frihet og dels knyttet til en generell skepsis mot konkurranseutsetting av de tunge sektorene som omsorg og skole.

Disse ulike holdningene til loven kan bety at loven i praksis vil ha en begrenset effekt i forhold til målet om at kommunene skal ta i bruk konkurranseutsetting. Men, som nevnt over, skal vi ikke se bort fra at loven i mange kommuner vil kunne ha en positiv effekt, enten i form av at den bidrar til økt bevissthet omkring oppgaveløsning i kommunene eller at man faktisk tar i bruk konkurranseutsetting. Med bakgrunn i at det eksistere en viss skepsis til loven ute i kommunene og det er gode muligheter for kommunene til å omgå den, kan det derfor – om en slik ordning skal ha noen virkning – være grunn til også å vurdere andre mer ”spiselige” alternativer til den modellen som er valgt i Danmark. Noen slike alternativer er skissert i tabell 5.3.

Tabell 5.3 Ulike modeller for utforming av en utfordringsrett i Norge

	Lokale frivillige ordninger med utfordringsrett	Nasjonal lov om Utfordringsrett
Loven/ordningen omfatter alle sektorer	Utmaningsrett i Stockholm (Stockholmsmodellen)	Lov om utfordringsrett i Danmark
Loven/ordningen omfattes av/ekskluderer noen sektorer	Frivillig avgrenset ordning	Nasjonal avgrenset ordning

De to rutene øverst i tabell 5.3 viser de to modellene som er presentert i rapporten. Øverst til høyre finner vi den danske utfordringsretten som kan betegnes som en nasjonal og universell lov. Det vil si at den omfatter alle kommuner og alle sektorer som lovlig kan utføres av private. Denne modellen er utførlig beskrevet i kapittel 2 og omtales derfor ikke nærmere her.

Øverst til venstre finner vi utmaningsretten fra Stockholm som også kan betraktes som en universell rett, men som samtidig er en frivillig kommunal ordning. En slik frivillig kommunal ordning, eventuelt kombinert med økonomiske incitamenten fra statlig hold og/eller innført som en forsøksordning, vil sannsynligvis være mer akseptabel blant de kommunene som betrakter en statlig modell som et overgrep mot den kommunale frihet. Et annet argument er at kommuner som på eget initiativ velger å innføre en utfordringsrett, lett vil fremstå som eksempler for andre. Dersom gitte konkurranseutsettinger har suksess,

vil det sannsynligvis ikke ta lang tid før nye kommuner tenker gjennom en slik løsning for sin kommune. En frivillig ordning kan også ha sine fordeler ved at det åpnes for at kommuner kan forsøke andre og kanskje mer effektive ordninger for å få til konkurranseutsetting. Det faktum at den brede konkurransepolitikken i Stockholm hadde langt større betydning enn hva utmaningsretten fikk, viser at det finnes flere veier å gå for å få til økt konkurranseutsetting. Utfordringsretten trenger ikke være den eneste løsningen. Andre løsninger kan være vel så effektive, samtidig som de er mindre belemet med de svakhetene utfordringsretten har. Ulempen med en frivillig kommunal ordning kan imidlertid være at den vil være uforutsigbar for de aktører i markedet som ønsker å satse og bygge opp kompetanse på å utføre kommunale oppgaver. Dette kan igjen føre til at private aktører reserverer seg mot å utfordre kommunene.

Erfaringene fra kommunene viser at holdningene til konkurranseutsetting varierer avhengig av hvilke sektorer vil snakke om. Når vi snakker om omsorgs- og oppvekstsektorene er skepsisen størst. Dette har naturlig nok politiske overtoner, men er også knyttet til det faktum at det åpenbart er større behov for samordning av disse tjenestene og at det er mer problematisk å utvikle en bestillerkompetanse og gode kravspesifikasjoner innenfor disse tjenestene. Spesielt i små kommuner kan det være hensiktsmessig å ha en viss fleksibilitet mellom ulike enheter, noe som kan være vanskeligere å få til dersom én eller flere tjenesteområder blir servet av private leverandører på kontrakt.

På bakgrunn av dette, kan vi også tenke oss en utfordringsrett som er *begrenset* til visse sektorer eller hvor visse sektorer er helt unntatt (dvs enten en positiv eller negativ avgrensning). Dette er forslått i de to rutene nederst i tabell 5.3. Her er det mulig å se for seg både en nasjonal og en lokal ordning. Det vil si en nasjonal lov hvor enkelte sektorer er unntatt for utfordringsretten, eller at kommunene får frihet til å velge utforming av lokale ordninger hvor de selv bestemmer hvordan de vil avgrense retten. Det er rimelig å anta at dersom sentrale myndigheter velger å stimulere til iverksetting av kommunale ordninger eller å ha en sektoravgrenset lov, vil det være lettere å vinne gehør for idéen om en utfordringsrett i kommunene. Det er også rimelig å anta at man med en mindre ”radikal” modell unngår en for ensidig enten-eller diskusjon omkring utfordringsrett og konkurranseutsetting av kommunale tjenester.

LITTERATUR

- Christensen, Bent (1997): "Myndighetsopgaver og Udlicitering", Udliciteringsrådet, Danmark, april 1997.
- ECON (2001): "Konkurrenseutsetting – virker det?", ECON-rapport nr 39/2001.
- Einevik-Bäckstrand, Kerstin (2002): "Att styra utifrån en beställarroll", Rapport nr 4/2002, Centrum för hälso- och sjukvårdsanalys.
- Hallin, Bo og Siverbo, Sven (2002): "Jakten på den gode styringen", rapport nr 3/2002. Centrum för hälso- och sjukvården.
- Hodge, Graem A. (2000): "Privatization. An International Review of Performance", Westview press, Melbourne Australia.
- Kjerstad, Egil og Kristiansen, Frode (1996): "Erfaring med konkurrenseutsetting av kommunal tjenesterproduksjon", SNF-rapport nr 87/96, Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.
- Offerdal, Audun og Ringkjøp, Hans-Erik (2002): "Den omorganiserte politikaren", i Bukve og Offerdal (red.): "Den Nye kommunen : kommunal organisering i endring", Oslo, Samlaget.
- PLS Consult (1999): "Utvärdering av upphandling i konkurrens i Stockholms stad", delrapport, april 1999.
- PLS Consult (2001): "Utvärdering av konkurrensutsättning inom Stockholms stad. Sammenfatning", Juni 2001.
- Rhodes, R.A.W. (1999): "Governance and Networks", i Stoker G. (ed.): "The New Management of British Local Governance", London, Macmillan.
- Stigen, Inger Marie og Vabo, Signy Irene (2001): "New Public Management inspirerte organisasjonsløsninger i Norske kommuner – blir lokalpolitikken "dum" ", i Vabo, Signy Irene (dr. polit avhandling): "Koordinering og politisk styring : en studie av nye organisasjonsløsninger i norske kommuner", Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Stoker, Gerry (2000): "The New Politics of British Local Governance", Macmillan Press, London.
- Årsether, Nils og Vabo, Signy Irene (2002): "Fristilt og velstyrt? : fokus på kommune-Norge", Oslo, Samlaget.

Andre dokumenter fra Danmark:

- Innenrigs- og Sundhedsministeriet (2002): "Vejledning om privates udfordringsret", 20. desember 2002.
- Greve kommune: "Udfordringsretten 2003-2005. Vejledning om privates udfordringsrett".
- Greve kommune: "Greve kommune. Servicestrategi 2003".
- Greve kommune (1999): "Udlisteringspolitik for Greve Kommune".
- Greve kommune: "Virksomhedsplan 2002. Økonomisk Forvaltning".
- Gentofte kommune: "Udfordringsret. Gentofte Kommunalbestyrelses håndtering av udfordringsretten".
- Gentofte kommune: "Servicestrategi. Gentofte Kommunalbestyrelses Servicestrategi for 2003-2005.
- Behandling av lovforslaget i Folketinget:
<http://www.ft.dk/samling/20012/menu/00663420.htm>

Andre dokumenter fra Stockholm kommune:

- Strategi för anbudsupphandling, Utlåtande 1996:115 RI (Dnr 318/96).
- Motion av Sten Nordin m fl om återinförd s k utmaningsrätt som ett tillägg til konkurrensprogrammet (1997:27).
- Återinförd utmaningsrätt som ett tillägg til konkurrensprogrammet, Motion av Sten Nordin (1997:27). Utlåtande 1998:164 RI (Dnr 431/97).
- Återinförd utmaningsrätt som et tillägg til konkurrensprogrammet, Motion av Sten Nordin (1997:27), Utlåtande 1999:65 RI (Dnr 431/97).
- Revidering av policy för upphandling, konkurrens och valfrihet i Stockholms stad, Utlåtande 2001:78 RI (Dnr 515/01).