



SAMMENDRAG/HOVEDPUNKTER FRA TELEMARSKFORSKINGS UTREDNING OM

”UTFORDRINGSRETT – ET EGNET VIRKEMIDDEL FOR KONKURRANSEUTSETTING? KONSEKVENSER FOR LOKALPOLITISK STYRING OG ADMINISTRATIV LEDELSE”

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?

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 omkostningssammenligning 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 alminnelig 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.

I rapporten er det tatt inn 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.

Politisk og administrativ ledelse i åtte norske kommuner (Hammerfest, Skjervøy, Kristiansand, Os i Hordaland, Asker, Moss, Andebu og Lyngdal) er intervjuet som et ledd i Telemarksforskings studie. 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. Gjennomgående er det større tilslutning til loven i administrativ ledelse enn blant politikerne. Politisk ledelse i Os og Moss er svært positive til innføring av en utfordringsrett i kommune-Norge.

Utredning har lagt til grunn følgende 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).

Når det gjelder den første intensjonen, synes det å være overveiende grad av enighet mellom de åtte kommunene om at loven kan ha en skjerpene effekt ved 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 eller "status" som gjør dem interessante for aktuelle tilbydere.

Os og Moss mener at servicestrategi og serviceredegjørelse vil ha en betydning vis a vis velgerne. Andre studiekommuner mener at denne typen verktøy først og fremst vil ha betydning internt i kommuneorganisasjonen, og vis a vis den politiske eliten. Dette begrunnes med at velgerne neppe vil ha interesse av dokumenter som beskriver *hvordan* kommunen løser sine oppgaver, men alltid mer interessert i *hvilke tjenester* kommunen har mulighet til å tilby dem. Dette samsvarer med oppfatningen i én av våre danske casekommuner som mener at servicestrategien vil være langt viktigere for holdningene til konkurranseutsetting *nedover* i kommuneorganisasjonen enn blant velgerne.

De to viktigste forutsetninger for om en lov fører til økt konkurranseutsetting, vil være den politiske viljen i kommunene og om det finnes et marked for slike tjenester. Loven i seg selv forplikter på ingen måte 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 sin egen ressursbruk. Det er med andre ord ikke lovens bokstav som fører til økt konkurranseutsetting, men *hvordan kommunene vil reagere* på de eventuelle utfordringene som vil komme i medhold av loven.

Om en "utfordringslov" etter dansk mønster er formålstjenlig, vurderes i lys av kravene i budsjettforliket om at den

- a) skal stimulere til økt bruk av konkurranse,
- b) ikke skal medføre økt byråkrati.

En lov vil uten tvil være et kraftfullt virkemiddel som vil eksponere større deler av den kommunale tjenesteproduksjonen i Norge for ekstern konkurranse. 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 én type effektiviseringstiltak, nemlig den som innebærer en tilbud-/anbudskonkurranse mellom kommunen og én eller flere eksterne, private tilbydere.

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. Flere av kommunene ser for seg mye arbeid og store utgifter til å håndtere de utfordringene som måtte komme. Enkelte kreative forslag om å pålegge tilbyderne å dekke deler av dette (Os), eller økte statlige overføringer til å drifte et regime med utfordringsrett, vil redusere de kommunale utgiftene til økt byråkrati. Økte statlige overføringer må imidlertid oppfattes å stride mot forutsetningene i budsjettavtalen.

Siden forutsetningen for konkurranseutsetting varierer både fra distrikt til distrikt og fra sektor til sektor, kan man stille spørsmålsteget 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 siktes her til de områdene der mange kommuner alt har erfaring med konkurranseutsetting og der det er forholdsvis enkelt og rimelig å lage gode og dekkende kontrakter.

Enkelte informanter har også pekt på at man først og fremst ser store tilpasningsproblemer innen oppvekstsektoren og omsorgssektoren. Her vil ofte også behovet for å samordne tjenestene være størst. 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. Én variant kan derfor være å utforme en lov som er avgrenset til ulike sektorer. Det kan ellers tenkes at en lov om utfordringsrett i første omgang tilpasses en forsøksordning for et gitt antall kommuner hjemlet i forsøksloven.

De 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. På den annen side skal det ikke ses 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 eksisterer 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 tabellen under.

Tabell 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 tabellen 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.

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 incitamentene 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 vises i de to rutene nederst i tabellen. 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.

I det siste kapittelet i rapporten vises for øvrig tabellariske oppstillinger over positive og negative konsekvenser for hhv. administrativ ledelse og lokalpolitiske virksomhet. De positive konsekvensene vil være uttrykk for pro-argumenter mens de negative uttrykk for mot-argumentene i en diskusjon om innføring av utfordringsrett i Norge. Konsekvensene er utledet av gitte forutsetninger og utfordringer. Forutsetningene sier noe om hva som må ligge til rette for at en ordning med utfordringsrett skal fungere etter hensikten. Utfordringene gir uttrykk for hva som fordres av tiltak og grep i kommunene for å tilpasse seg de bestemte forutsetningene.

