



NIVI-notat 2014:1 Kommunenes vurderinger av anbud for attføringsbedriftene

Utarbeidet på oppdrag av NHO Attføringsbedriftene

Jørund K Nilsen og Magne Langset

Mai 2014

Innhold:

1	INNLEDNING	1
2	KJENNSKAP, KONTAKT OG BEGRUNNELSE FOR EIERSKAP	3
2.1	Kjennskap til attføringsbedriftene	3
2.2	Kontakten med attføringsbedriftene	3
3	SPØRSMÅLET OM ANBUDSUTSETTING AV TILTAK I ATTFØRINGSBEDRIFTENE.....	5
3.1	Positiv eller negativ til anbudsutsetting?	5
3.2	Begrunnelse for standpunkt	7
4	FRAMTIDIG KOMMUNALT EIERSKAP TIL ATTFØRINGSBEDRIFTENE?	9
4.1	Skal kommunen opprettholde sitt eierskap?	9
4.2	Påstander om konsekvenser av ikke-kommunalt eierskap	11

1 Innledning

På oppdrag av NHO Attføringsbedriftene, har NIVI Analyse gjennomført en nettbasert spørreundersøkelse til kommuner som er eiere av attføringsbedrifter og som er medlem av NHO Service. Undersøkelsen er rettet mot kommunenes politiske ledelse, dvs. i hovedsak ordførere, men også byråder i kommuner med parlamentarisk styreform. Undersøkelsen ble gjennomført i perioden 29. april-15. mai 2014 og kartlegger dels ordførernes og byrådenes kjennskap og kontakt med attføringsbedriftene, og dels deres vurderinger av følgende hovedproblemstillinger:

- Begrunnelsen for kommunens eierskap til attføringsbedrifter.
- Synspunkter på innføring av et anbudsregime for arbeidsmarkedstiltakene for personer med nedsatt arbeidsevne.
- Konsekvenser for kommunens eierskap av attføringsbedriftene, dersom tjenestene skulle bli anbudsutsatt.

Størrelsen på kommunenes eierandeler varierer betydelig; fra bedrifter som er heleid av kommunen til bedrifter der kommunen har en liten eierandel. Fra oppdragsgivers side var det ønskelig å dekke mest mulig av bredden i kommunenes eierposisjoner. Alle kommuner som har en eierandel større enn 1 prosent i aktuelle attføringsbedrifter ble derfor tatt med i utvalget. Totalt ble det sendt ut e-post til 261 ordførere/byråder som samlet eier 91 attføringsbedrifter. Den enkelte respondent ble i undersøkelsen opplyst om navn på bedrift(er) kommunen eier. Utvalget ble purret to ganger. Vi fikk svar fra 101, noe som gir en svarprosent på 39. Undersøkelsen innebar et betydelig sporingsarbeid for å identifisere e-postadresser til ordførere med over 1 % eierandel, samt arbeid med kopling av navn på bedrift(er) til den enkelte e-postadresse.

Den noe lave svarprosenten svekker grunnlaget for å trekke generelle sluttninger. De 101 svarene har imidlertid utsagnskraft i seg selv. De bygger på vurderinger gitt av nøkkelinformanter som må antas å ha kunnskap om attføringsbedriftene og deres rammebetegnelser.

Nedenfor er andelen svar sortert etter kommunestørrelse og partitilhørighet presentert. Flest ordførere/byråder fra Arbeiderpartiet har besvart undersøkelsen (37 %), Deretter følger Høyre med en andel på 31 %. Størst frafall har ordførere fra Frp der en én ordfører av totalt 7 mulige har besvart undersøkelsen (14 %). Når det gjelder svarprosent etter kommunestørrelse er det flest ordførere fra kommuner under 5000 innbyggere som har besvart undersøkelsen (42 %).

Kommunestørrelse	Andel i pst av utvalget	Parti	Andel svar i pst av utvalget.	Antall ordførere i utvalget	Prosent svar per parti
Under 5000	42%	Arbeiderpartiet	37%	99	37%
5000-9999	23%	Høyre	31%	82	38%
10 000-19 999	17%	Senterpartiet	18%	46	39%
20 000-49 999	15%	KrF	6%	10	60%
Over 50 000	4%	V	3%	5	60%
		Annet parti	3%	12	25%
		SV	2%	2	100%
		FrP	1%	7	14%
Sum			100%	258	

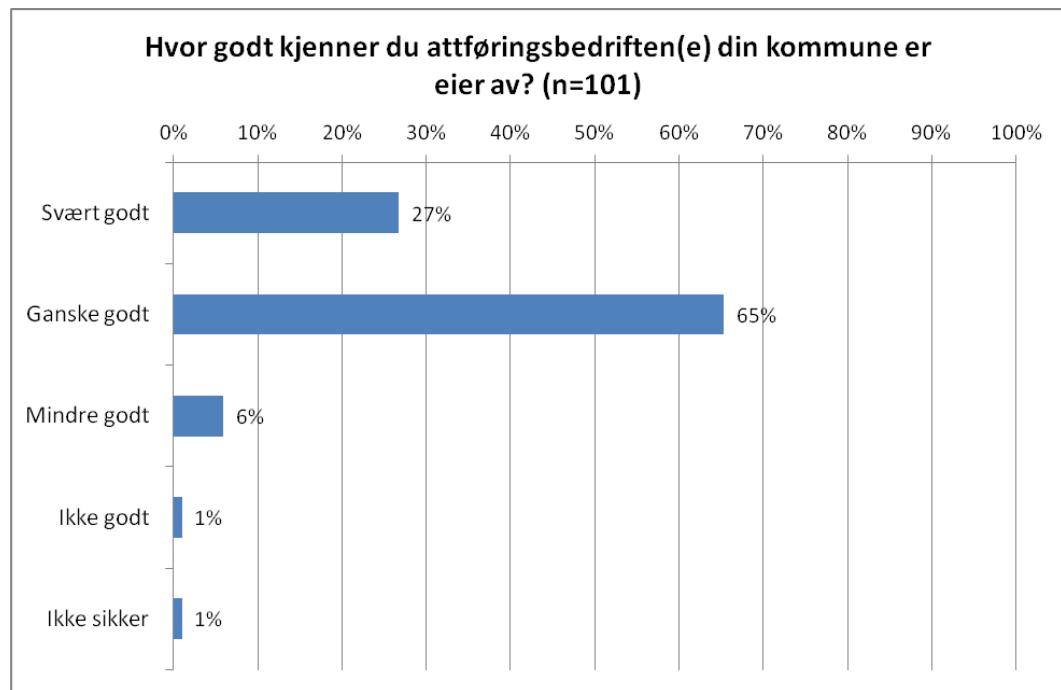
Tabell 1.1. Andel svar sortert etter kommunestørrelse, partitilhørighet og svarprosent per parti.

2 Kjennskap, kontakt og begrunnelse for eierskap

De fire første spørsmålene i undersøkelsen handler om ordførernes og byrådene kjennskap og kontakt med attføringsbedriftene og begrunnelse for kommunens eierskap til attføringsbedriften(e).

2.1 Kjennskap til attføringsbedriftene

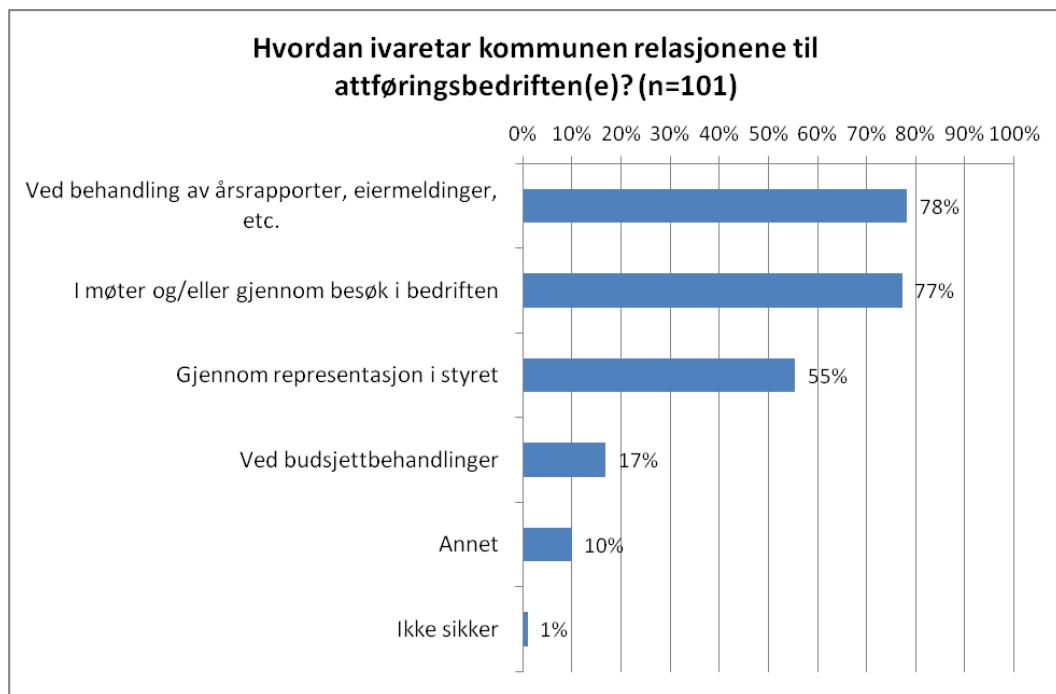
Spørsmålet som ble stilt lyder som følger: *Hvor godt kjenner du attføringsbedriften(e) din kommune er eier av?*



92 % mener de kjenner attføringsbedriften(e) de er eiere av ganske eller svært eller svært godt. Kun 7 % mener de kjenner bedriften mindre eller lite godt.

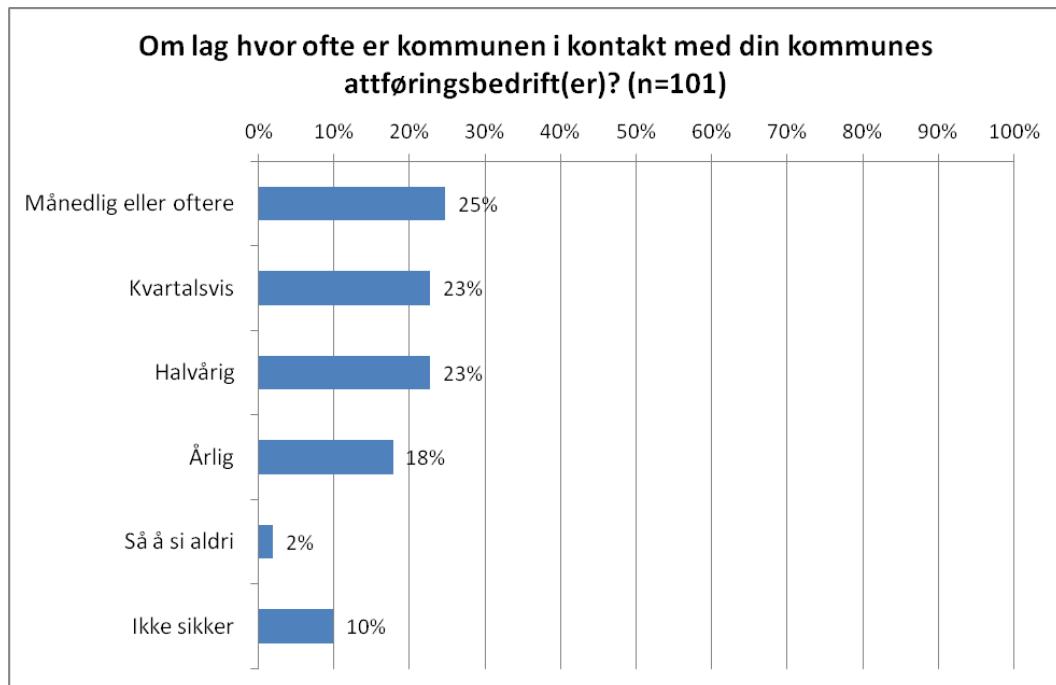
2.2 Kontakten med attføringsbedriftene

De neste spørsmålene dreier seg om hvordan og hvor ofte kommunen er i kontakt med attføringsbedrift(er). Det første spørsmålet som ble stilt var følgende: *Hvordan ivaretar kommunen relasjonene til attføringsbedriften(e)?* (Flere svar mulig.)



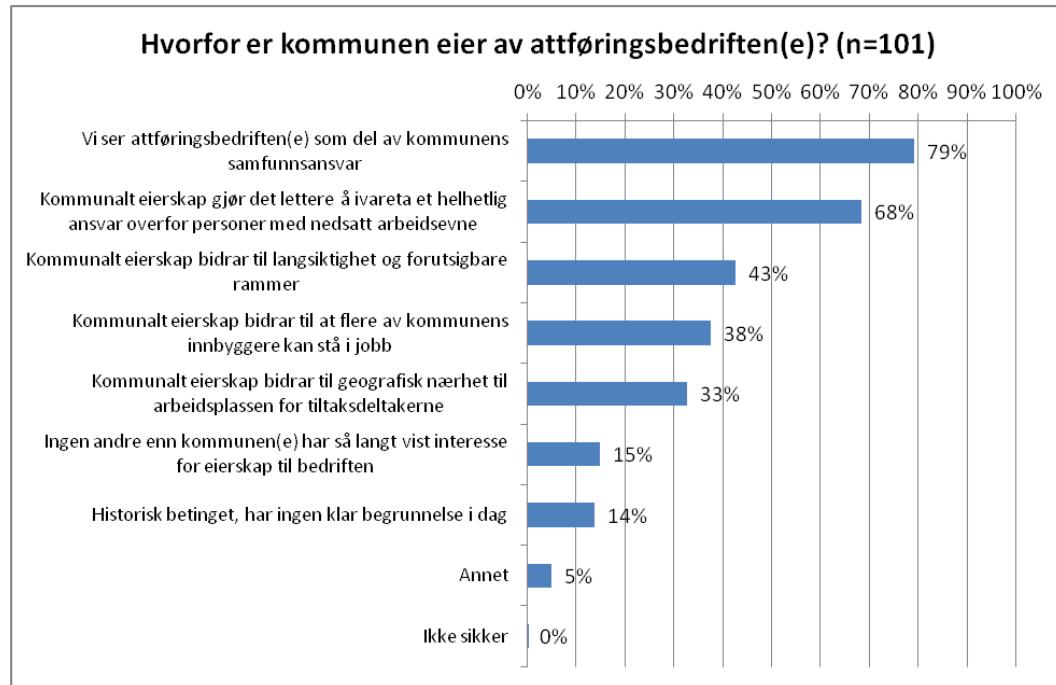
Flest svarer at de ivaretar relasjonene med attføringsbedriftene gjennom behandling av årsrapporter, eiermeldinger etc (78 %) og gjennom møter og/eller besøk i bedriften (77 %). 55 % svarer at relasjonene ivaretas gjennom representasjon i styret. De fleste som svarer ”annet”, peker på at generalforsamling og eiermøter er arenaer for å ivareta relasjonen med attføringsbedriften.

Det neste spørsmålet lyder som følger: *Om lag hvor ofte er kommunen i kontakt med din kommunens attføringsbedrift(er)?*



Svarene fordeler seg relativt jevnt. Flest svarer månedlig eller oftere (25%), deretter følger kvartalsvis og halvårig (23%). 10 % er ikke sikre.

Neste spørsmål handler om begrunnelse for eierskap og lyder som følger. *Hvorfor er kommunen eier av attføringsbedriften(e)?* (Flere svar mulig.)



Svaret de fleste gir er at kommunen ser attføringsbedriften(e) som del av kommunens samfunnsansvar (79 %). Deretter følger at kommunalt eierskap gjør det lettere å ivareta et helhetlig ansvar overfor personer med nedsatt arbeidsevne (68 %). Færrest svarer at eierskapet ikke har en klar begrunnelse i dag (14 %) eller at ingen andre enn kommunen har vist interesse for eierskap til bedriften (15 %).

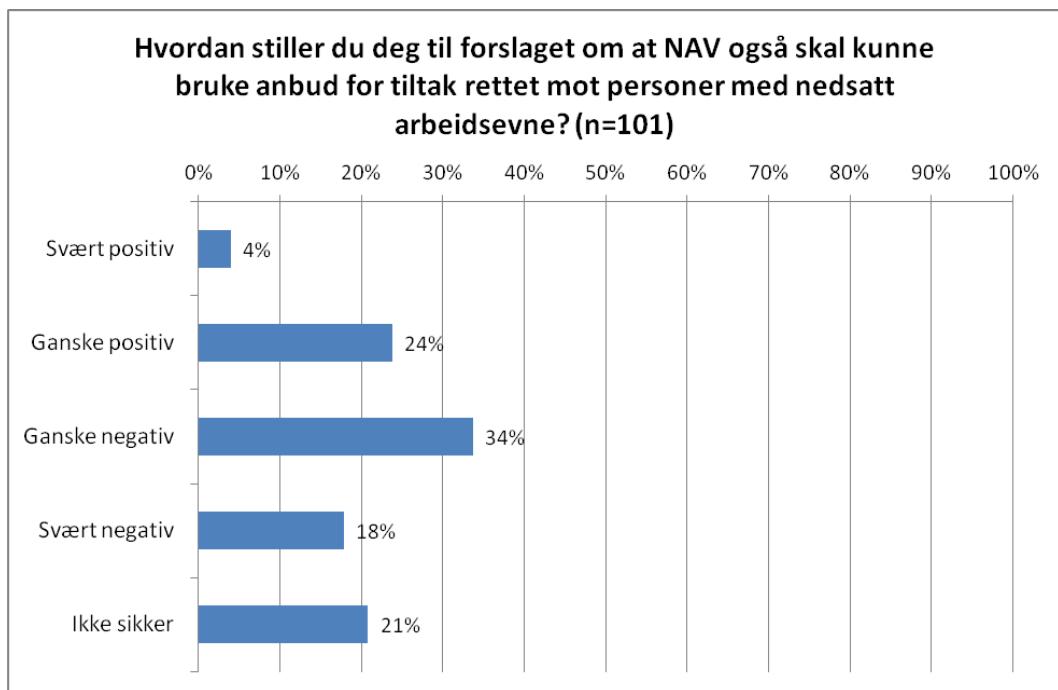
3 Spørsmålet om anbudsutsetting av tiltak i attføringsbedriftene

Neste hovedtema dreier seg om anbudsutsetting av tiltak rettet mot personer med nedsatt arbeidsevne og begrunnelser for standpunkt.

3.1 Positiv eller negativ til anbudsutsetting?

Følgende spørsmål ble stilt: *I dag er det slik at din kommunes bedrift er en forhåndsgodkjent tiltaksarrangør som gjennomfører arbeidsmarkedstiltak for personer med nedsatt arbeidsevne på vegne av NAV (tiltak for personer som står nærmere arbeidsmarkedet er allerede anbudsutsatt).*

Hvordan stiller du deg til forslaget om at NAV også skal kunne bruke anbud for tiltak rettet mot personer med nedsatt arbeidsevne?



52 % er negative til at tiltakene i attføringsbedriftene skal anbudsutsettes, mens 28 % er positive. En betydelig andel på 21 % er ikke sikre.

Vi finner ingen tydelig sammenheng mellom vurdering av spørsmålet om anbud og kommunestørrelse, med unntak av at ordførere fra de minste kommunene under 5000 innbyggere sjeldnest svarer ”ikke sikker” (12 %).

	Under 5000	5000-9999	10000-19999	20000-49999	50000 eller flere
Svært positiv	2%		6%	13%	
Ganske positiv	26%	22%	24%	27%	
Ganske negativ	38%	39%	24%	20%	50%
Svært negativ	21%	17%	29%		
Ikke sikker	12%	22%	18%	40%	50%
Sum	100%	100%	100%	100%	100%

*Tabell 3.1: Vurderingen av spørsmålet om anbud brutt ned på kommunestørrelse.
Tall i prosent.*

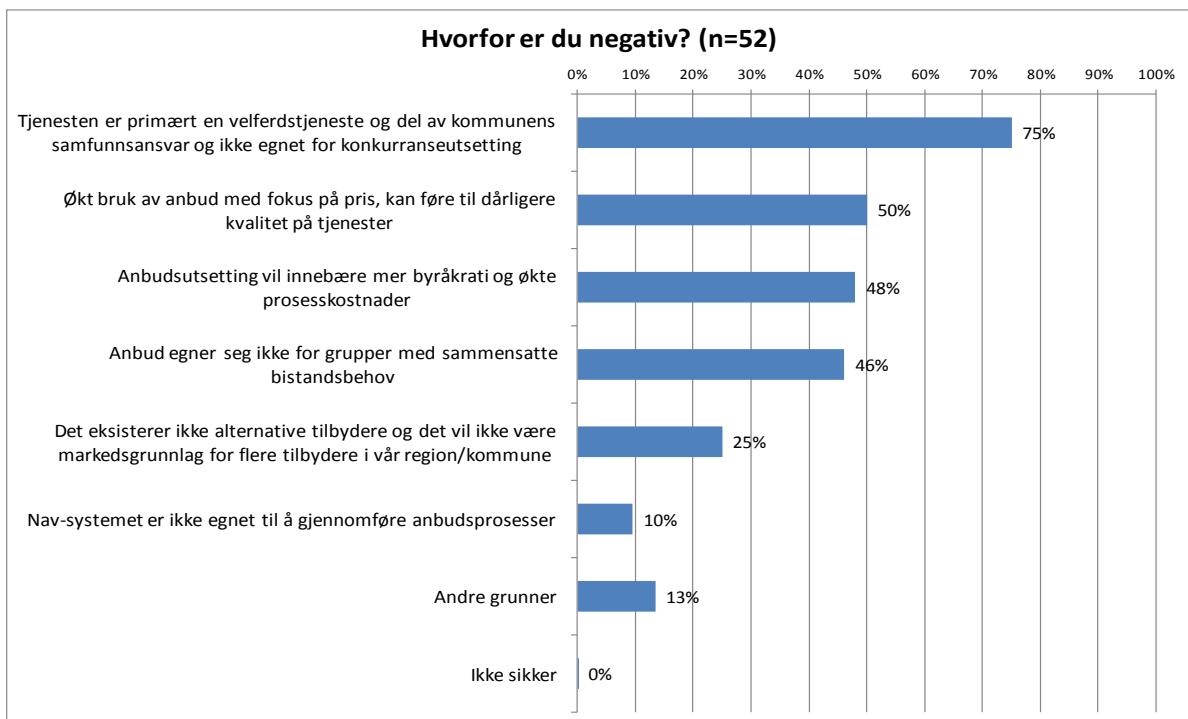
Kontrollert for partitilhørighet, ser vi forskjeller. Av de 31 ordførerne fra Høyre som har svart er 54 % positive til anbud, mens 16 % er negative. Av de 37 ordførerne fra Arbeiderpartiet, er 8 % positive, mens 73 % er negative og av de 18 ordførerne fra Senterpartiet er 28 % positive, mens 55 % er negative. Ordførerne fra KrF og Venstre (til sammen 9 ordførere) er også mer negative til anbudsutsetting enn ordførerne fra Høyre. Det er få respondenter som svært positive til anbudsutsetting. Generelt uttrykker svarene usikkerhet og skepsis til bruk av anbud. I tabellen nedenfor er svarene brutt ned på partitilhørighet.

	AP	SV	SP	H	KrF	V	FrP	Annet
Svært positiv	3%		6%	6%				
Ganske positiv	5%		22%	48%	33%			33%
Ganske negativ	46%	50%	22%	16%	67%	67%		33%
Svært negativ	27%	50%	33%					33%
Ikke sikker	19%		17%	29%		33%	100%	
Sum	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100	100%

Tabell 3.2: Vurderingen av spørsmålet om anbud brutt ned på partitilhørighet. Tall i prosent.

3.2 Begrunnelse for standpunkt

Respondentene ble bedt om å angi begrunnelser for sitt standpunkt om anbudsetting. Spørsmålet til dem som svarte at de er negative til bruk av anbud fikk spørsmålet: *Hvorfor er du negativ?* (Flere svar mulig.)

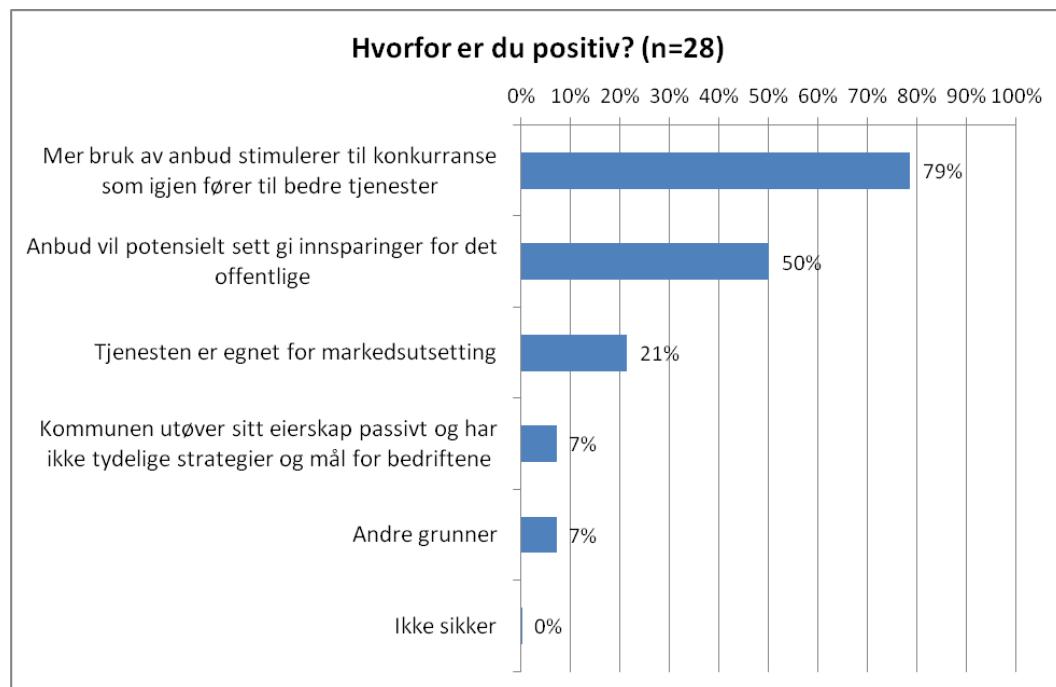


Begrunnelsen som angis oftest (75 %) er at tjenesten primært er en velferdstjeneste og del av kommunens samfunnsansvar og ikke egnet for konkurranseutsetting.

Respondentene fikk anledning til å utdype sitt svar og åtte personer gjorde det. Nedenfor er utdypningene sitert:

- Brukarane er ei gruppe som har særleg trøng for stabile og velkjende rammer for tenestene dei mottek.
- Kompetanse og nettverk som nå er på plass vil forsvinne og forvitre ved nye anbydere. Det vil gi dårligere tilbud til brukerene.
- Det blir lite forutsigbart og risikabelt å drive arbeidsmarkedsbedrifter.
- Å sende personer med nedsatt arbeidsevne på anbud er etter min mening feil.
- Anbudssystemet virkar sentraliserande, då mindre attføringsbedrifter lett vil bli for små tilbydarar, og brukarane kan få lengre avstand til tilbuddet.
- Den viktigaste årsaken til at eg er negativ er at denne brukargruppa treng trygge og stabile langsigktige rammer.
- Kan bygge ned kompetansen i eksisterende attføringsbedrifter og skaper uforutsigbarhet og dårligere kvalitet.

Spørsmålet til dem som svarte at de er positive til bruk av anbud fikk spørsmålet: *Hvorfor er du positiv?* (Flere svar mulig).



Begrunnelsen som angis oftest er at mer anbud stimulerer til konkurranse som igjen fører til bedre tjenester (79 %). Respondentene fikk anledning til å utdype sitt svar og to personer gjorde det (sitert nedenfor).

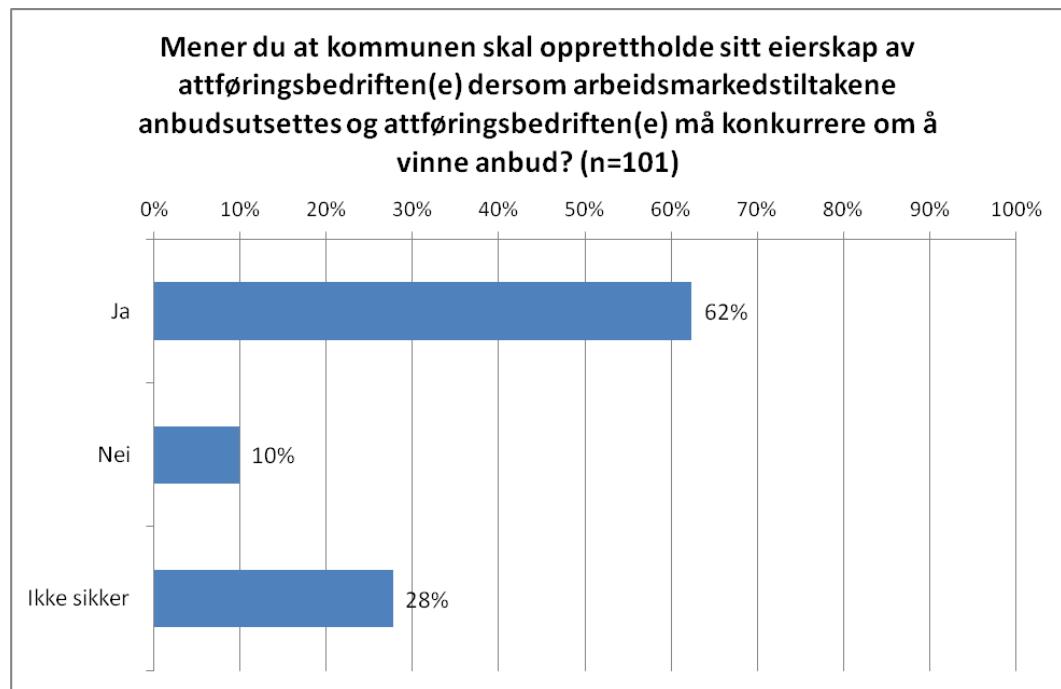
- En forutsetning for anbud er at et viktig vurderingskriterium er kvaliteten på tilbuddet og dokumenterbare resultater.
- Muligheter for andre aktører.

4 Framtidig kommunalt eierskap til attføringsbedriftene?

Siste tema i undersøkelsen er om kommunene vil oppretthalde sitt eierskap til attføringsbedriften(e), dersom tiltak rettet mot personer med nedsatt arbeidsevne anbudsutsettes.

4.1 Skal kommunen oppretthalde sitt eierskap?

Spørsmålet som ble stilt lyder som følger: *Mener du at kommunen skal oppretthalde sitt eierskap av attføringsbedriften(e) dersom arbeidsmarkedstiltakene anbudsutsettes og attføringsbedriften(e) må konkurrere om å vinne anbud?*



62 % svarer at kommunen skal oppretthalde sitt eierskap dersom det innføres en anbudsordning. En betydelig andel på 28 % er ikke sikre.

Kontrollert for kommunestørrelse ser vi at de minste kommunene under 5000 innbyggere oftere svarer ja på spørsmålet om videreføring av eierskapet, enn større kommuner. 79 % av de minste kommunene vil videreføre eierskapet, mens om lag halvparten av ordførerne i større kommuner svarer ja på spørsmålet. Ordførere fra kommuner med over 5000 innbyggere svarer oftere ”ikke sikker” enn ordførerne i mindre kommuner.

	Under 5000	5000-9999	10000-19999	20000-49999	50000 eller flere
Ja	79%	52%	53%	47%	50%
Nei	10%	13%	6%	13%	
Ikke sikker	12%	35%	41%	40%	50%
Sum	100%	100%	100%	100%	100%

Tabell 4.1: Vurderingen av spørsmålet om kommunalt eierskap ved anbud brutt ned på kommunestørrelse. Tall i prosent.

Kontrollert for partitilhørighet ser en mindre forskjeller. Blant de store partiene er det en betydelig andel Arbeiderparti-ordførerne og Høyre-ordførerne som ikke er sikre.

	AP	SV	SP	H	KrF	V	FrP	Annet
Ja	59%	100%	67%	52%	100%	67%	100%	67%
Nei	5%		11%	16%				33%
Ikke sikker	35%		22%	32%		33%		
Sum	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Tabell 4.2: Vurderingen av spørsmålet om kommunalt eierskap ved anbud brutt ned på partitilhørighet. Tall i prosent.

Respondentene fikk anledning til å utdype nærmere og 9 personer gjorde det. Nedenfor er svarene gjengitt:

- Det ble vel opprettet denne type bedrifter som en del av kommunens/det offentliges samfunnsansvar. Etter hvert som det stilles mer og mer krav til at man skal konkurrere på like vilkår med andre - så er jeg usikker på hvorvidt kommunen bør eie denne type bedrifter. Vi vil følge med, og diskusjonene vil nok komme.
- Dette kan bety at kommunalt eide tilbud sitter igjen med de mest kompliserte tilfellene. Det bør i så tilfelle sikres at konkurransen ikke svekker arbeidet med disse gruppene samtidig som kommunenes økonomiske forpliktelser ikke øker.
- Dersom det skal utsettes for konkurranse er det meir "foretning" enn velferdstjenester.
- Vil ikkje legge ned før ein evt må.
- Konkurranseelementet er med på å gjøre bedriften attraktiv, innovativ og framtidsrettet, noe som også gjør det mer utviklende og spennende å være arbeidstaker der.
- Anbudsutsetjing vil gjøre det økonomiske grunnlaget for attføringsbedriftene meir uforutsigbart. Dersom det medfører underskott som kan belaste kommuneøkonomien, så påfører det kommunen ein risiko og økonomisk byrde, som eg ikkje ønskjer å ta.
- Burde vært et statlig ansvar.
- Det er ingen kjøpere av våre aksjer.
- Vi benytter ikke plassene, og tiltakene er ikke helt relevante for vårt næringsliv.

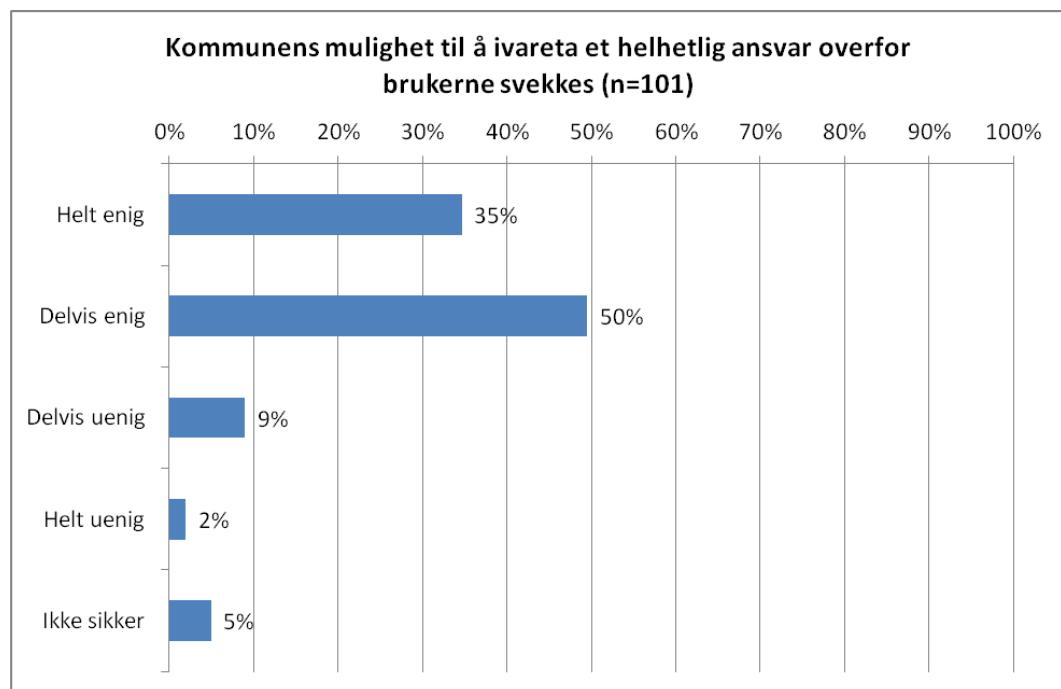
4.2 Påstander om konsekvenser av ikke-kommunalt eierskap

Respondentene ble bedt om å kommentere fire påstander om konsekvenser dersom kommunene ikke lenger er eier av attføringsbedriften(e). Påstandene lød som følger:

Ikke-kommunalt eierskap av attføringsbedriften(e), kan ha som konsekvens at:

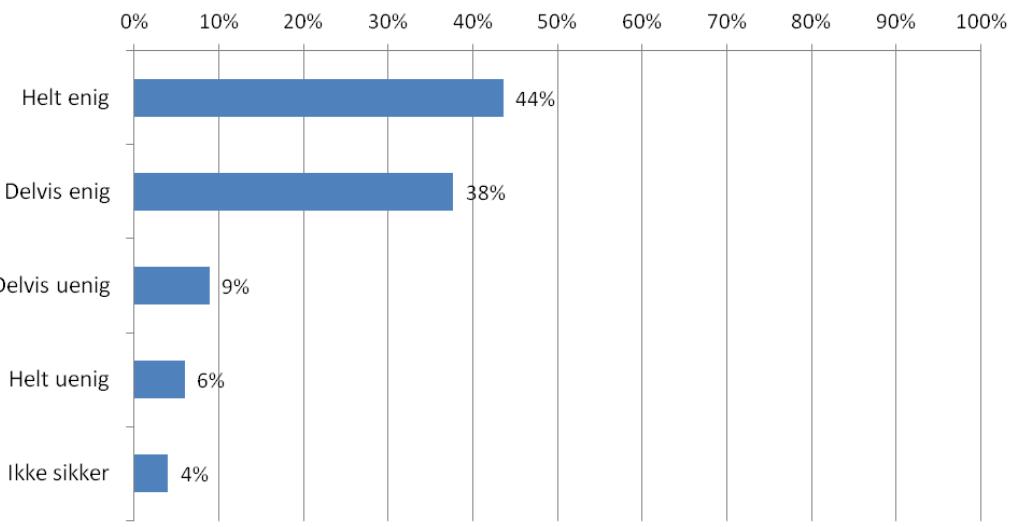
- *Kommunens mulighet til å ivareta et helhetlig ansvar overfor brukerne svekkes*
- *Hensynet til langsiktighet og forutsigbare rammer for bedriftene svekkes og dermed fare for at tiltakene svekkes*
- *Fokus på økonomi og overskudd går på bekostning av tilbudet til attføringsdeltakerne*
- *Det er fare for utflytting av bedriftene fra kommunen eller regionen*

Nedenfor presenterer respondentenes svar på de fire påstandene.



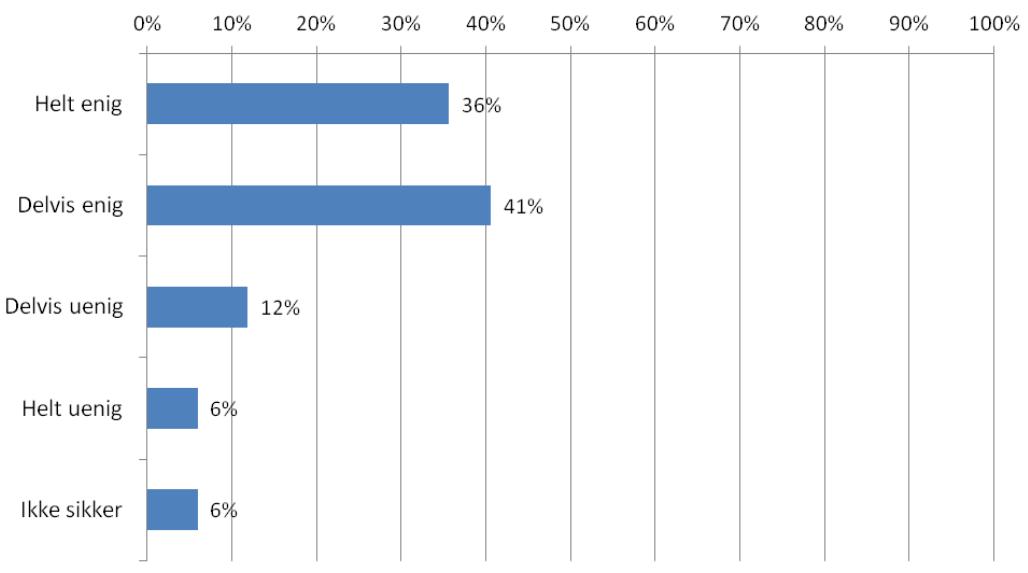
85 % er helt eller delvis enig i påstanden om at kommunenes mulighet til å ivareta et helhetlig ansvar overfor brukerne svekkes.

**Hensynet til langsiktighet og forutsigbare rammer for bedriftene svekkes og dermed fare for at tiltakene svekkes
(n=101)**



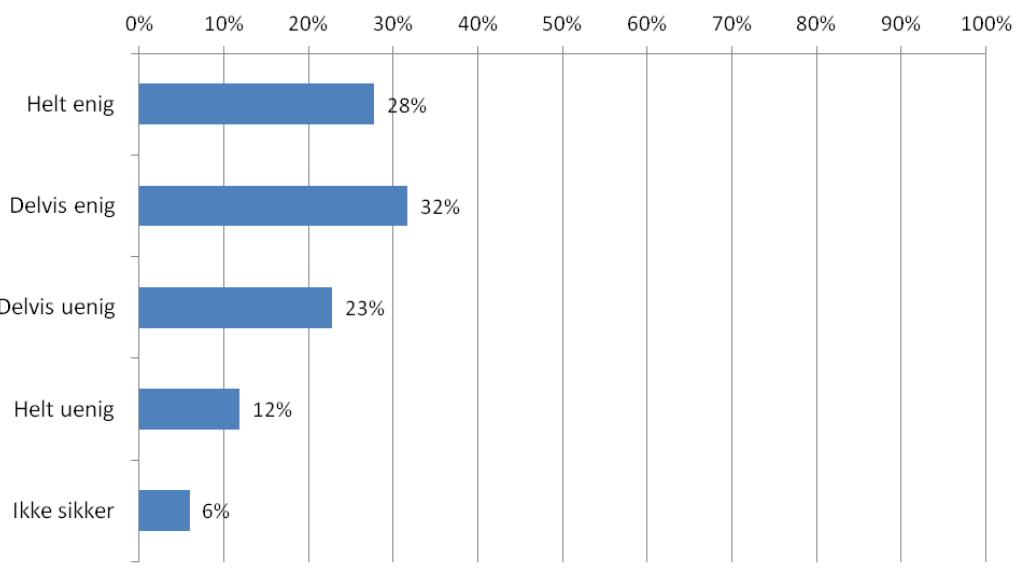
82% er helt eller delvis enig i påstanden om at hensynet til langsiktighet og forutsigbare rammer for bedriftene svekkes og dermed fare for at tiltakene svekkes.

Fokus på økonomi og overskudd går på bekostning av tilbuddet til attføringsdeltakerne (n=101)



77 % er helt eller delvis enig i påstanden om at fokus på økonomi og overskudd går på bekostning av tilbuddet til attføringsdeltakerne

Det er fare for utflytting av bedriftene fra kommunen eller regionen (n=101)



60 prosent er helt eller delvis enig i påstanden om at det er fare for utflytting av bedriften(e) fra kommunen eller regionen.