



OsloMet - storbyuniversitetet

Janne Sand

Konkurransesutsetting i norske kommuner: Påvirker ideologi, økonomisk press eller kommunestørrelse konkurransesutsetting i norske kommuner?

Masteroppgave i Styring og ledelse

OsloMet – storbyuniversitetet, Fakultet for samfunnsvitenskap, Oslo 2020

Forord

Interessen for konkurranseutsetting av kommunale tjenester, og da særlig helse- og sosialtjenester, har gradvis utviklet seg på bakgrunn av egen yrkeserfaring fra både kommunal og privat sektor. Jeg har vært aktivt deltakende i anbudsprosesser og erfart hvordan fordeler og ulemper vurderes – eller snarere ikke vurderes. Jeg skrev derfor en emneoppgave i masterstudiet om en av disse anbudsprosessene, og forsøkte å finne ut hvorfor konkurranseutsetting ble vurdert som det beste valget. På dette tjenestenivået var de politiske argumentene helt fraværende. Konklusjonen min var at i dette ene tilfellet ble konkurranseutsetting vurdert som det eneste reelle alternativet i en kommunal krisesituasjon. Videre har jeg fulgt den offentlige debatten om konkurranseutsetting og de mye brukte uttrykkene «bestemor på anbud» og «velferdsprofitørene», og kjent det litt på egen kropp som deleier av et privat helseforetak. Jeg har endt opp med å stille meg selv spørsmålet om hvor mye politikk og ideologi egentlig styrer konkurranseutsettingen – særlig når det gjelder helse- og sosialtjenestene som innbyggerne av velferdsstaten vokter godt om.

Dermed var emnet for masteroppgaven enkelt, og etter å ha søkt i artikler, tidsskrifter og vitenskapelige studier fant jeg særdeles lite forskning om hvor stor påvirkning ideologi og parti-politikk har på konkurranseutsetting i norske kommuner. Mitt håp for denne analysen er derfor å gi et nyansert bilde om hva som påvirker konkurranseutsetting i norske kommuner.

En stor takk rettes til min veileder Sissel Hovik for klok og tålmodig veiledning gjennom en lang prosess, som ble lengre enn planlagt når pandemien kom. Ikke minst vil jeg uttrykke takknemlighet til mine to nærmeste kollegaer, som har gitt meg tilstrekkelig med ro til å slutføre masteroppgaven når pandemien til slutt fant veien til oss. Min sønn, Johannes, får også sin belønning for å ha passet ekstra godt på bikkja.

Oslo, 28.11.2020

Janne Sand

Sammendrag

Konkurransetsetting av offentlige tjenester er et virkemiddel som i utstrakt grad brukes av de fleste kommunene i Norge. Bruk av private aktører er gjenstand for offentlige og politiske debatter, særlig når det gjelder de tradisjonelle velferdstjenestene. Norske kommuner har i stor grad mulighet til å bestemme hvordan de skal produsere tjenester, blant annet om de skal produsere selv eller konkurransetsette. Denne oppgaven undersøker hvordan ideologi, økonomi og kommunestørrelse påvirker konkurransetsetting i 421 norske kommuner. Analysen vurderer de respektive forklaringsvariablenes påvirkning på et sektoruavhengig nivå, i tillegg til å vurdere hvordan størrelsen på transaksjonskostnader påvirker konkurransetsetting i de ulike sektorene, nærmere bestemt tekniske, helse- og sosialtjenester og barnehager. Denne analysen er gjennomført ved å bruke multippel regresjonsanalyse og bygger delvis på en lignende studie som er utført i danske kommuner. Datamaterialet er hentet fra KOSTRA fra regnskapsåret 2018 og valgresultatene i 2015. Resultatene viser at ideologi påvirker konkurransetsetting både på et sektoruavhengig nivå og for helse- og sosialtjenester, men har ingen effekt på verken tekniske tjenester eller barnehager. Videre viser resultatene det at kommuner under økonomisk press konkurransetsetter barnehager i større grad enn mer velstående kommuner. Derimot har økonomisk press ingen effekt på verken tekniske eller helse- og sosialtjenester, og heller ikke på et overordnet nivå. Avslutningsvis ble det konkludert med at store kommuner konkurransetsetter mer helse- og sosialtjenester og barnehager, mens kommunestørrelse ikke har noen effekt på konkurransetsetting av sektoruavhengig konkurransetsetting eller tekniske tjenester.

Abstract

Contracting out of public services is to a great extent used by Norwegian municipalities to produce public services. The use of private actors in public services is on numerous occasions debated in public forums and in media. Especially does this apply for traditional welfare services. Norwegian municipalities have the opportunity to a great extent to decide whether to produce services in-house or make use of the market. This thesis examines the effect of ideology, fiscal pressure and size on contracting out in Norwegian municipalities. Also, this analysis investigates the effect of the individual variables on an aggregate level, but also how transaction cost effect contracting on different sectors, namely technical, health and social services and pre-school. The results are produced by the use of multiple regression analysis, and is partly based on a similar study conducted in Danish municipalities. The data used in this paper are collected from KOSTRA in the year of 2018, and the election results from 2015. The results reveal that ideology effects contracting on both the aggregated level and in health and social services. However, ideology does not influence contracting on neither technical services nor pre-school. The results further show that fiscal pressure has no effect on technical or health and social services, nor on an aggregated level. Prosperous municipalities contract more pre-school than less affluent municipalities, hence pre-school is the only sector that are influenced by economic pressure. Finally, size influence contracting on health and social services and pre-school, whereas size doesn't effect contracting of technical services or contracting on an aggregated level independent on the service in question.

Innhold

Forord.....	I
Sammendrag.....	II
Abstact.....	III
Innholdsfortegnelse.....	1
Oversikt over figurer.....	4
Oversikt over tabeller.....	4
1 Innledning.....	5
1.1 Avgrensning av oppgaven.....	7
1.2 Begrepsavklaring – konkurranseutsetting.....	8
1.2.1 Ulike former for konkurranseeksponering i norske kommuner.....	9
1.3 Disposisjon av oppgaven.....	9
2 Teori.....	10
2.1 Institusjonelle trekk ved norske kommuner.....	10
2.2 Ny offentlig styring.....	10
2.3 Public choice.....	11
2.4 Transaksjonskostnadsteori.....	12
2.5 Kommunestørrelse.....	16
2.5.1 Stordriftsfordeler.....	16
2.5.2 Markedskapasitet.....	17
2.5.3 Teknisk og administrativ kapasitet.....	17
2.6 Ideologi.....	18
2.6.1 Ideologiske faktorer.....	18
2.6.2 Strategiske faktorer.....	19
3 Metode.....	21
3.1 Kort om regreasjonsanalyse.....	21
3.2 Forutsetninger i regresjonsanalysen.....	21
3.3 Tverrsnittundersøkelse.....	22
3.4 Populasjon.....	23
3.5 Operasjonalisering av variablene.....	23
3.5.1 Sektoruavhengig konkurranseutsetting.....	23

3.5.2	Sektoravhengig konkurranseutsetting.....	25
3.5.3	Økonomisk handlingsrom.....	26
3.5.4	Kommunestørrelse.....	27
3.5.5	Ideologi.....	27
3.5.6	Reliabilitet.....	28
3.5.7	Validitet.....	29
4	Resultater.....	30
4.1	Univariat analyse.....	30
4.1.1	Univariat analyse av avhengig variabel.....	30
4.1.2	Univariat analyse av økonomisk handlingsrom.....	34
4.1.3	Univariat analyse av kommunestørrelse.....	35
4.1.4	Univariat analyse av ideologi.....	35
4.2	Korrelasjonsanalyse.....	36
4.2.1	Sektoruavhengig korrelasjonsanalyse.....	36
4.2.2	Sektoravhengig korrelasjonsanalyse.....	37
4.2.3	Multikolaritet.....	37
4.3	Multipel regresjonsanalyse.....	38
4.3.1	Sektoruavhengig regresjonsanalyse.....	38
4.3.2	Sektoravhengig regresjonsanalyse.....	39
5	Diskusjon.....	41
5.1	Økonomisk handlingsrom.....	41
5.1.1	Økonomisk handlingsrom har ingen effekt på sektoruavhengig konkurranseutsetting.....	41
5.1.2	Økonomisk handlingsrom har en negativ effekt på konkurranseutsetting av barnehager.....	41
5.1.3	Økonomisk handlingsrom har ingen effekt på konkurranseutsetting av tekniske tjenester.....	42
5.2	Kommunestørrelse.....	43
5.2.1	Kommunestørrelse har ingen effekt på sektoruavhengig konkurranseutsetting	43
5.2.2	Kommunestørrelse har en positiv effekt på helse- og sosialtjenester.....	44
5.2.3	Kommunestørrelse har ingen effekt på tekniske tjenester.....	46
5.3	Ideologi.....	46
5.3.1	Ideologi har positiv effekt på sektoruavhengig konkurranseutsetting.....	46

5.3.2 Ideologi har en positiv effekt på konkurranseutsetting av helse- og omsorgstjenester, men ikke på tekniske tjenester.....	47
5.3.3 Ideologi har ingen effekt på konkurranseutsetting av barnehager.....	48
6 Konklusjon.....	49
6.1 Avsluttende kommentarer og videre implikasjoner.....	50
7 Litteraturliste.....	52
Vedlegg 1: Variablenes kildehenvisning.....	56
Vedlegg 2: Deskriptiv analyse over de transformerte variabelen.....	56
Vedlegg 3: Multippel regresjonsanalyse konkurranseutsetting for alle funksjoner.....	58
Vedlegg 4: Regresjonsanalyse, ekskludert Austevoll og Moskenes.....	59

Figurer

Figur 1: Modell som illustrerer ulike påvirkningsfaktorer for konkurranseutsetting.....	7
Figur 2: Oversikt over «Kjøp av private» på landsbasis.....	25
Figur 3: Oversikt over hvilke funksjoner som inngår i henholdsvis tekniske og helse- og sosialtjenester.....	26
Figur 4: Normalfordelingskurve av transformerte avhengige variabler.....	33
Figur 5: Normalfordelingskurve av økonomisk velstand.....	34
Figur 6: Normalfordelingskurve av antall innbyggere.....	35

Tabeller

Tabell 1: Transaksjonskostnader (Petersen, Houlberg og Christensen 2015, 561).....	15
Tabell 2: Oversikt over hypotesene som er utledet.....	19
Tabell 3: Oversikt over operasjonelle definisjoner.....	28
Tabell 4: Deskriptiv statistikk for konkurranseutsetting.....	31
Tabell 5: Deskriptiv statistikk for konkurranseutsetting.....	34
Tabell 6: Deskriptiv statistikk for uavhengige variabler.....	36
Tabell 7: Korrelasjonsanalyse.....	37
Tabell 8: Test multikolaritet med verdier for toleranse (VIF).....	38
Tabell 9: Multipel regresjonsanalyse konkurranseutsetting.....	40

1 Innledning

Konkurransetsetting av offentlige tjenester er et omstridt begrep som vekker følelser i den norske velferdssjela. Flere studier og undersøkelser jakter på kunnskap om hvorfor noen kommuner velger å produsere tjenester selv, mens andre velger å konkurransetsette og ty til private aktører. Konkurransetsetting er politisk kontroversielt og markerer et tydelig skille i retorikken mellom høyre- og venstresiden i norsk politikk. Særlig gjelder den skarpe retorikken «de myke tjenestene» som helse- og sosialtjenester. «Bestemor på anbud» og «stoppeklokkeomsorg» brukes som slagord av de som kjemper mot konkurransetsetting. Forkjempere har på sin side benytter seg av begreper som «økt effektivitet» og «frie brukervalg». Johnsen, Sletnes og Vabo (2004, 22) poengterer at de som har et forhåndsbestemt syn på saken, enkelt kan finne passende dokumentasjon som enten angir positive eller negative effekter av konkurransetsetting, alt ettersom hva som passer best. Diskusjonen rundt bruk av private leverandører holdes dessuten stadig i live av flere skandalesaker som blir brettet ut i mediene (rettssak mot Aleris, søppelkaos i Oslo). Slike skandaler har medført at enkelte kommuner har reversert politikken etter mange år med konkurransetsatte tjenester (Aspøy og Bakke 2018, 2).

Bruk av konkurransetsetting for å produsere offentlige tjenester er et politisk virkemiddel, hvor målet er effektivisering i form av å produsere tilsvarende tjenester til en lavere kostnad eller øke tjenestenes kvalitet til samme kostnad (Moland og Bogen 2001, 37; Johnsen, Sletnes og Vabo 2004, 26). Konkurransetsetting er en konsekvens av markedsorienteringen som fikk fotfeste når reformbølger inspirert av «Ny offentlig styring» (New Public Management) flommet inn over flere vestlige land på 80-tallet (Hanssen, Helgesen og Vabo 2014, 214). Selv om Norge har blitt beskrevet som en nølende reformator og omfanget av konkurransetsetting har vært mer utbredt i våre naboland, har forskning vist en kraftig oppgang av konkurransetsetting også i norske kommuner (Olsen 1996, 189; Hanssen, Helgesen og Vabo 2014, 214). En rapport om kommunal organisering fra 2016 viser til en markant økning i konkurransetsetting fra 2004 til 2012, mens bruken av konkurransetsetting går mot et metningspunkt i 2016 (Monkerud mfl. 2016). I følge rapporten er kjøp fra private mest brukt til tekniske tjenester. Rapporten viser også til et oppsving for helse- og sosialtjenester, og spesielt for barnehager.

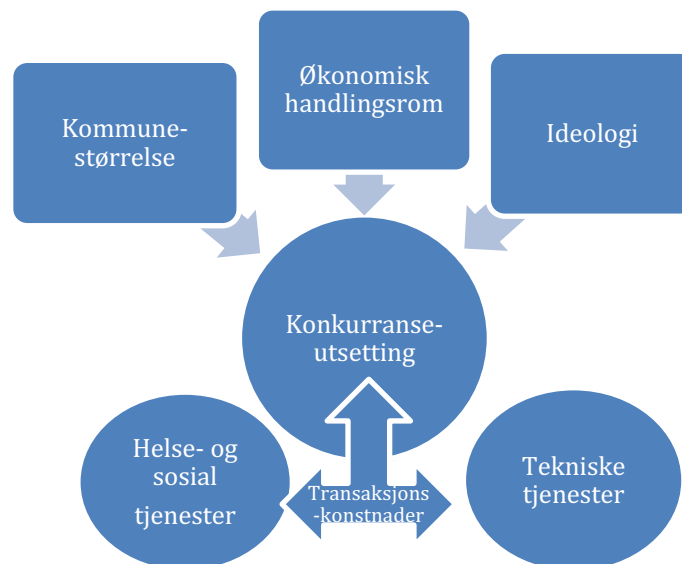
Følgende spørsmål er gjentakende i den empiriske forskningen; Hvorfor velger noen myndigheter å konkurransetsette tjenestene sine, mens andre velger å produsere tjenestene

selv (Bel og Fageda 2009; Petersen, Houlberg og Christensen 2015; Helsedirektoratet 2019). Det er flere variabler som inkluderes i slike undersøkelser, men gjentakende er økonomiske faktorer som økonomisk press med påfølgende behov for kostnadseffektivitet. Den økonomiske variabelen har teoretisk bakgrunn fra public choice-teori med «Ny offentlig styring» som bakteppe. Samtidig virker forskerne enige om at økonomiske begrunnelser svikter i å gi et tilfredsstillende svar på variasjoner i konkurranseutsetting. Ideologi og partipolitikk antas å ha en betydning. Partier på høyresiden ønsker nedbygging av velferdsstaten og bruk av markedsmekanismer for å effektivisere offentlig sektor. Også kommunestørrelse og geografiske forhold ser ut til å påvirke beslutninger om konkurranseutsetting, med stordriftsfordeler og tilgang på marked som de viktigste argumentene. Samtidig trekkes teorien om *transaksjonskostnader* inn som en forklaring på variasjoner i bruk av konkurranseutsetting, særlig når ulike tjenester sammenlignes.

Petersen, Houlberg og Christensen (2015) har publisert en artikkel om konkurranseutsetting i danske kommuner, hvor effekten av følgende uavhengige variabler ble studert; økonomi, kommunestørrelse og ideologi. Petersen, Houlberg og Christensen (2015) undersøkte hvordan variablene påvirket konkurranseutsetting på et overordnet nivå, som en kontrast til alle studiene som kun studerte effekter knyttet til én tjeneste. Videre ble effekten av variablene vurderte for henholdsvis tekniske og sosiale tjenester. Forfatterne formulerte hypoteser ut fra forventede transaksjonskostnader. Den danske kommunesektoren har en oppbygning som ligner den norske, slik at det er interessant å sammenligne danske og norske kommuner i et lignende perspektiv. Den norske velferdsmodellen, og oppfatningen av hvilke tjenester som bør falle inn under det offentliges ansvar, er tilsvarende i Danmark. Utfordringene om at ressursene ikke stiger i takt med de kommunale tjenestenes omfang er også likt for begge landene (Kleppe 1999, 30). På grunn av likheter mellom de to nordiske landene, er det interessant å se hvordan disse tre variablene henger sammen med konkurranseutsetting i norske kommuner. Det er tidligere publisert studier og rapporter om konkurranseutsetting i norske kommuner (Bogen og Nyen 1998; Hovik og Tjerbo 2011; Helsedirektoratet 2019), men jeg har ikke funnet noen som undersøker hvordan økonomi, kommunestørrelse og ideologi påvirker konkurranseutsetting i de ulike sektorene. Denne oppgavens problemstilling lyder som følger;

Hvordan er konkurranseutsetting av tekniske tjenester og helse- og sosialtjenester påvirket av variablene økonomisk handlingsrom, kommunestørrelse og ideologi?

Figur 1 viser en modell av de tre uavhengige variablene og hvordan de kan tenkes å påvirke konkurranseutsetting av kommunale tjenester. Det er interessant å se hvordan økonomi, kommunestørrelse og ideologi påvirker konkurranseutsetting på et overordnet nivå. Både teori og empiri viser til sprikende resultater når konkurranseutsetting uavhengig av sektor studeres. Modellen viser også at risikoen for transaksjonskostnader kan føre til variasjon i konkurranseutsetting av tekniske tjenester og helse- og sosialtjenester, men transaksjonskostnader kan også påvirke konkurranseutsetting på et sektoruavhengig nivå. Problemstillingen undersøkes ved å benytte en multippel regresjonsanalyse, som kan gi svar på hvor mye hver av de uavhengige variablene påvirker variasjonen i konkurranseutsetting i norske kommuner.



Figur 1: Modell som illustrerer ulike påvirkningsfaktorer for konkurranseutsetting.

1.1 Avgrensning av oppgaven

Blant aktuelle problemstillinger som kan knyttes til konkurranseutsetting av offentlige tjenester er demokratiske utfordringer som pulverisering av politisk ansvar, forringelse av tjenestekvalitet på bekostning av pris, brukertilfredshet og forhold til de ansattes rettigheter. Denne oppgaven vil avgrenses til å undersøke bestemte forhold som kan påvirke *valget* om å konkurranseutsette, og av hensyn til oppgavens omfang avgrenses problemstillingen ytterligere til å gjelde tre uavhengige variabler; økonomisk handlingsrom, kommunestørrelse

og ideologi. De respektive variablene er avgrenset ytterligere i operasjonaliseringen som er redegjort for i kapittel 3. Undersøkelsen vil ikke kunne påvise et årsaksforhold, da det kun er hentet inn data fra ett tidspunkt. Avslutningsvis avgrenses det til å undersøke konkurranseutsetting på kommunalt nivå.

1.2 Begrepsavklaring - konkurranseutsetting

Det er vanlig å blande begrepene konkurranseutsetting og privatisering. Bogen og Nyen (1998, 19) finner det hensiktsmessig å definere begrepet *offentlig ansvar*, før man ser nærmere på begrepet konkurranseutsetting. Debatten om privatisering og konkurranseutsetting handler ofte om hvem som skal ha *ansvar* for hva. Helse- og sosialtjenester anses ofte som et offentlig ansvar, særlig med tanke på at helse- og sosialtjenestene er oppgaver som skal dekke fundamentale menneskelige behov. Bogen og Nyen (1998, 20) skiller mellom tre ulike dimensjoner av ansvar; ansvar for å frembringe tjenesten, ansvar for å finansiere tjenesten samt ansvar for å kvalitetssikre tjenesten. Dersom tjenesten frembringes, finansieres og kontrolleres av det offentlige, vil det si at tjenesten i sin helhet er et offentlig ansvar. Dersom tjenesten frembringes og kontrolleres av privat virksomhet, samt finansieres ved egenbetaling av kunden, er tjenesten fullstendig privatisert og under en ren markedsløsning.

Ved konkurranseutsetting av offentlige tjenester, kan derimot både offentlige og private, for-profit eller ideelle, tjenestetilbydere konkurrere om tjenestene. I tillegg til forhold rundt ansvaret, tilsier dette at konkurranseutsetting ikke er synonymt med privatisering. Alsos, Berge og Steen (2013, 8) definerer konkurranseutsetting som en kommunal tjeneste som utlyses i konkurranse slik at private eller offentlige virksomheter kan konkurrere om driften av tjenesten. Utlysningen kalles *anbud*, og innebærer at den som vinner konkurransen inngår en kontrakt som angir en tidsbegrenset rett til å produsere tjenesten (NOU: 2000: 19). Det offentlige er fremdeles ansvarlig for at brukeren mottar de lovpålagte tjenestene og finansiering av tjenestetilbudet.

Avslutningsvis vil jeg avklare at konkurranseutsetting per definisjon er definert som én av flere former for *konkurranseeksponering* (Monkerud m.fl. 2016, 137). I denne oppgaven brukes begrepene litt om hverandre, og for ordens skyld vil jeg likevel gjøre kort rede for de ulike formene av konkurranseeksponering.

1.2.1 Ulike former for konkurranseeksponering i norske kommuner

Det er flere former for konkurranseeksponering eller bruk av markedsmekanismer i norske kommuner. *Konkurranseutsetting* er som allerede nevnt kjøp av tjenester i en anbudskonkurranse, og er den formen for markedsmekanisme som er mest brukt i norske kommuner (Monkerud m.fl. 2016, 138). *Innsats- eller stykkprisfinansiering* er et system der det offentlige finansierer aktiviteter som produseres av offentlige eller private institusjoner, og der produsentene betales en takst for hver enhet som blir produsert. *Offentlig-privat samarbeid* er ordninger der en offentlig tjeneste utvikles og drives i et samarbeid mellom kommunal og privat sektor, der ansvar og risiko fordeles jevnt mellom partene. *Friere brukervalg* er ordninger der brukerne av kommunale tjenester kan velge mellom flere tjenesteprodusenter, både private og offentlige. Som tidligere påpekt, vil *konkurranseutsetting* brukes som et begrep for alle former av markedsmekanismer videre i oppgaven.

1.3 Disposisjon av oppgaven

I første kapittel innledes oppgaven med tema og presentasjon av problemstillingen. Kapittel 2 starter med den institusjonelle settingen for norske kommuner. Deretter gjennomgås det teoretiske og empiriske rammeverket som munner ut i et sett hypoteser som oppsummeres i slutten av kapitlet. Tredje kapittel viser til valg av metode, operasjonalisering av variablene og avsluttes med en vurdering av oppgavens validitet og reliabilitet. Fjerde kapittel presenterer resultatene og etterfølges av femte kapittel som diskuterer funnen i lys av rammeverket og hypotesene fremstilt i kapittel 2. Oppgaven avsluttes med en konklusjon i kapittel seks, hvor problemstillingen besvares.

2 Teori og hypoteser

Kapittel 2 innledes med en kort gjennomgang av institusjonelle trekk ved norske kommuner og hva reformbølgen Ny offentlig styring har betydd for norske kommuner og hvordan de velger å produsere tjenestene sine. Deretter vil sentrale teorier og empiri som påvirker konkurranseutsetting av kommunale tjenester gjennomgås. Hypotesene utledes fortløpende av teori og empiri, men oppsummeres i slutten av kapittelet.

2.1 Institusjonelle trekk ved norske kommuner

Konkurranseutsetting i norsk kontekst foregår på tre nivåer; statlig, fylkeskommunalt og kommunalt. Denne oppgaven tar for seg konkurranseutsetting på det kommunale nivået. I Norge er det 356 kommuner per 1. januar 2020. I 2018, året for datainnsamlingen for oppgaven, var det 422 kommuner. Året 2019 var preget av mange kommunesammenslåinger. Et særtrekk for norske kommuner er en kraftig variasjon i innbyggertall, areal, innbyggertetthet og sentralitet, samt forhold knyttet til tilgang på sentrale tjenester og infrastruktur.

Kommunene i Norge er en viktig demokratisk arena, hvor borgerne har en politisk innflytelse ved blant annet stemmegivning i de kommunale valgene som avholdes hvert fjerde år. Kommunene har, i tillegg til å være et demokratisk organ, ansvaret for tjenesteproduksjon og å være samfunnsutviklere. I løpet av de siste tiårene har offentlige tjenester i større grad blitt overført til det kommunale nivået (Hanssen, Helgesen og Vabo 2014, 177). Kommuneloven av 1992 bidro til å sikre reell politisk styring med prioriteringer lokalt, og ga kommunene muligheten til å selv styre eget budsjett. Kommuneloven førte dessuten til at norske kommuner fikk betydelig frihet til å velge organisasjons- og arbeidsformer. Bakgrunnen for revideringen av kommuneloven var en debatt preget av ønsker om større effektivitet i kommunene (Monkerud m.fl. 2016, 23). Mange av endringen som ble etterfulgt av kommuneloven var inspirert av Ny offentlig styring.

2.2 Ny offentlig styring

Konkurranseutsetting av offentlige tjenester var en av flere reformer som kom i kjølvannet av den markedsfokuserende reformbølgen Ny offentlig styring (NOS). NOS er blitt en felles betegnelse på de siste 30 års forsøk på å overføre forretningsinspirerte ideer til offentlig forvaltning (Røvik 2007, 34). Bakgrunnen er tankegangen om at private og offentlige

organisasjoner ikke er fundamentalt forskjellige, og at organisasjonsmodeller og styringsformer fra private organisasjoner med fordel kan overføres til offentlige organisasjoner. Christopher Hood etablerte selve begrepet *New Public Management*, og nedfelte syv doktriner som beskrev de ulike komponentene av NOS (Hood 1991). En av doktrinene lyder som følger «Shift to greater competition in public sector». Doktrinen begrunnes med at konkurranse bidrar til lavere kostnad og bedre kvalitet (Hood 1991, 5). Hood (1991) tolker NOS sitt opphav som et partnerskap mellom to forskjellige ideestrømninger; Generic management og ny-institusjonell teori. Generic management er forestillingen om at forvaltning er en særegen type virksomhet uavhengig av hva som forvaltes (Øgård 2014, 94), mens ny-institusjonell teori bygger på teorier som public choice, transaksjonskostnadsteori og prinsippal-agent teori (Hood 1991).

2.3 Public Choice

Konkurransetsetting av offentlige tjenester kan bli brukt som en strategi for å spare penger dersom en kommune er under økonomisk press. Relevant for strategien er den økonomiske teorien «public choice». Teorien hevder at politikere og ledere i offentlig virksomhet oppfører seg på samme måte som entreprenører og ledere i private organisasjoner, og handler for å oppnå egen vinning og status framfor brukernes behov (Christensen mfl. 2015, 159). Public choice bygger på en ideologi hvor man antar at mennesker motiveres av egoisme, i motsetning til altruisme. Organisasjonene tjener først og fremst medlemmenes interesser, og lederne søker egennytte ved å øke budsjettene sine eller fremme egen karriere. Resultatet er ineffektivitet, overproduksjon og monopolisering av offentlig tjenester. Løsningen på problemet, i følge public choice, er å bryte monopoliet ved å bruke marked og konkurransetsetting av offentlige tjenester (Boyne 1998, 475). Slik kan kostnader og overproduksjon reduseres. Fra teorien om public choice er det hovedsakelig to spesifikke hypoteser om bruk av konkurransetsetting som er aktuelle. Den ene følger logikken om at dersom et offentlig monopol medfører vekst i budsjettet, vil konkurransetsetting i et marked redusere denne veksten (Boyne 1998, 475). Den andre public choice-hypotesen er at konkurranse vil resultere i høyere teknisk effektivitet i tjenesteproduksjonen. Rivaliserende bedrifter tilbyr å levere en spesifikk mengde og kvalitet for en tjeneste. Bedriften med det laveste tilbudet vil mest sannsynlig vinne konkurransen, forutsatt at tilbudet er troverdig, og prisen per enhet burde derfor bli mindre (Boyne 1998, 476). Dette leder til følgende hypotese:

H1: Det er en negativ sammenheng mellom økonomisk handlingsrom og konkurranseutsetting uavhengig av sektor.

Det er gjennomført mange studier som undersøker sammenhengen mellom konkurranseutsetting av kommunale tjenester og økonomisk press, og resultatene varierer (Bel og Fageda 2009; Wassenaar, Groot og Gradus 2013; Petersen, Houlberg og Christensen 2015). Bel og Fageda (2007) gjennomførte en studie der de gjennomgikk empirisk litteratur som har studert de ulike faktorene som forklarer variasjon i konkurranseutsetting av offentlige tjenester. I 2007 konkluderte de med at økonomisk press var en forklarende årsak til konkurranseutsetting i de fleste studiene som analyserte flere tjenester, mens denne sammenhengen uteble for hovedmengden av studier som kun fokuserte på én tjeneste. Forfatterne oppdaget også en avtagende effekt i ferskere studier, som hovedsakelig var fra USA. Bel og Fageda (2017) gjennomgikk tilsvarende studier 10 år etterpå, og oppdaget at europeiske undersøkelser fant positive sammenhenger mellom økonomisk press og konkurranseutsetting både for studier som undersøkte én tjeneste og de som studerte flere tjenester. Samtidig fant de et fåtall studier fra Europa som konkluderte med at velstand i kommunene førte til *økt* bruk av konkurranseutsetting. I tråd med dette, forventet Petersen, Houlberg og Christensen (2015, 563) å finne en positiv sammenheng mellom konkurranseutsetting og økonomisk handlingsrom i danske kommuner. De fant det mer sannsynlig at velstående kommuner kunne håndtere kostnader forbundet med konkurranseutsetting bedre enn mindre velstående kommuner, noe resultatene tilbakeviste.

2.4 Transaksjonskostnadsteori

Som konstatert i forrige kapittel, spriker resultatene når det gjelder sammenhengen mellom økonomisk press og konkurranseutsetting av kommunale tjenester. Denne forklaringen tilskrives ofte transaksjonskostnader som følger av konkurranseutsetting (Boyne mfl. 1999; Brown og Potoski 2003; Bel og Fageda 2007; Petersen, Houlberg og Christensen 2015). Mangelen på konsistente resultater gjør det interessant å se nærmere på hvordan økonomisk press påvirker konkurranseutsetting når det er forskjeller i transaksjonskostnader for de ulike tjenestene. Transaksjonskostnader er indirekte kostnader som løper når en transaksjon blir gjennomført, altså kostnader som ikke relateres til selve driften. Transaksjonskostnadene må være mindre enn selve prisen på kontrakten for at de ikke skal overskygge de økonomiske fordelene med konkurransen. Kostnadene kan være av administrativ karakter, eller de kan knyttes til ufullstendige kontrakter og behov for kontroll og overvåking i etterkant av

kontraktsinngåelsen. Eksempler på transaksjonskostnader er kostnader knyttet til informasjonssøk, utarbeidelse av tilbudsgrunnlag, kontraktsforhandlinger, kontroll av motpartens oppfyllelse av avtalen, faktureringskostnader og lignende. Transaksjonskostnader kan også være mindre innlysende, som for eksempel kostnaden ved å velge mellom ulike løsninger, hvor man velger den mindre optimale løsningen.

Begrepet transaksjonskostnad knyttes opprinnelig til økonomene Ronald Coase (f. 1910), og senere Oliver Williamson (f. 1932). Williamson videreutviklet Coases teorier ved å se nærmere på når transaksjoner var mer lønnsomt innen hierarkiet (organisasjoner) enn markedet. Williamson (1996, 6) sin teori om transaksjonskostnader baseres på to antakelser om begrenset rasjonalitet og opportunistisk atferd. *Begrenset rasjonalitet* bygger på antakelsen om at det finnes utfordringer med å forutse alle aspekter og utfall når man skal avgjøre hvordan en tjeneste skal produseres. *Oppportunistisk atferd* hos agenten (leder av privat virksomhet), kan føre til at agenten setter egen interesse foran prinsipalens (kommunens). Fravær av disse to antakelsene vil i følge Williamson føre til null transaksjonskostnader – både i markeder og i hierarkiet.

Williamson utdypet flere forhold som må tas i betraktning når kostnader forbundet med en transaksjon skal vurderes. I denne undersøkelsen vektlegges følgende forhold: Spesifikke investeringer og tjenestens målbarhet. *Spesifikke investeringer* er varige investeringer som blir gjort i forbindelse med en bestemt transaksjonen, og som har liten verdi dersom relasjonen blir avbrutt tidligere enn planlagt (Williamson 1996, 45). Dersom en transaksjon er relativt unik, kan spesifikke investeringer i mindre grad brukes til andre formål uten at markedsverdien svekkes betydelig. Spesifikke investeringer kan være fysiske investeringer, men også knyttet til mennesker, som spesifikk kompetanse eller kunnskap. Det eksisterer også kostnader forbundet med å gi opp sitt monopol eller eierskap (Domberger og Jensen 1997, 70). Overføring av eierskap av bygninger, utstyr og klientforhold kan medføre kostnader ved at anbudsvinneren misligholder vedlikehold av eiendelene. Når det er stor grad av spesifikke investeringer knyttet til produksjon av en tjeneste, forventes det å finne en negativ sammenheng med konkurranseutsetting av slike tjenester (Brown og Potoski 2003). *Målbarhet* angir hvor vanskelig det er «å måle», altså å vurdere og følge opp tjenesten som leveres i etterkant av en transaksjon. Tjenester som er lette å måle, har enklere indikatorer for tjenestens kvalitet og kvantitet. For tjenester som vanskelig lar seg måle er det økt risiko for

opportunistisk atferd hos agenten (Domberger og Jensen 1997). For tjenester med lav grad av målbarhet kan det være mer lønnsomt for kommunen å produsere tjenesten selv.

Det er mange studier som har undersøkt hvordan konkurranseutsetting påvirkes av risikoen for transaksjonskostnader, og hvordan dette sprer seg over de ulike sektorene. Bel og Fageda (2017, 506) konkluderte med at de fleste studiene som undersøkte konkurranseutsetting for flere tjenester samtidig, viste en positiv sammenheng mellom konkurranseutsetting og tjenester med lave transaksjonskostnader. Petersen, Houlberg og Christensen (2015, 562) forventet derimot å finne en positiv sammenheng mellom økonomisk handlingsrom og tjenester med *høye* transaksjonskostnader, og begrunnet dette med at velstående kommuner hadde bedre kapasitet til å håndtere kostnadene forbundet med konkurranseutsetting. Resultatene viste at økonomisk velstand bidro til økt konkurranseutsetting i eldreomsorg og for tilrettelagte tjenester (people with special needs). Effekten var motsatt for helsetjenester og det var ingen signifikant sammenheng mellom økonomi og tekniske tjenester. Effekten på skole og barnehage var også fraværende.

Det finnes ingen konkrete mål eller beregninger på transaksjonskostnadenes størrelse for de ulike tjenestene som kan brukes i min undersøkelse. Jeg har derfor brukt studiene til Brown og Potoski (2003) og Petersen, Houlberg og Christensen (2015) for å sortere de ulike tjenestene etter størrelsen på transaksjonskostnadene. Førstnevnte gjennomførte en undersøkelse om hvordan risiko for transaksjonskostnader påvirker myndighetenes beslutning om konkurranseutsetting. I undersøkelsen har de vurdert transaksjonskostnadene for henholdsvis *målbarhet* og *spesifikke investeringer* på skalaer som går fra 1 (lett målbart / lite spesifikk investering) til 5 (vanskelig å måle / høy spesifikk investering). De tjenestene som skårer høyt på begge skalaene (fengsel, sykehus og flyplasser) er i hovedsak tjenester som enten er statlige eller fylkeskommunale i Norge. Tjenester som skårer medium på målbarhet (3-4) og medium på spesifikke investeringer (mellom 3 og 4) er helse- og sosialtjenester, barnehager og brannvern. Når det gjelder de tekniske tjenestene har en del av disse (vann, avfall) verdier over 3 spesifikke investeringer, men under 3 for målbarhet. Administrative tjenester som lønn, sekretær og skatt har lave verdier på begge skalaene.

En forenklet måte å klassifisere transaksjonskostnader for de ulike tjenestene er slik Petersen, Houlberg og Christensen (2015, 561) har gjort. Klassifiseringen er gjengitt i tabell 1. Det er verdt å bemerke seg at dette ikke fanger opp spesifikke investeringer like godt, siden en del av

de tekniske tjenestene er karakterisert av høye spesifikke investeringer (Brown og Potoski 2003). Petersen, Houlberg og Christensen (2015) har, i tillegg til de tradisjonelle helse- og sosialtjenestene, lagt barnehager under et høyt nivå på transaksjonskostnader. Skole og administrasjon er lagt i mellomsjiktet. Petersen, Houlberg og Christensen (2015) har ikke redegjort for hvorfor de har plassert barnehage og skole i hver sin kategori. Jeg antar at de skårer ganske likt på målbarhet, siden begge tjenestene har tydelige føringer fra staten når det gjelder innhold i tjenesten og krav til bemanning og kompetanse.

Tabell 1 Transaksjonskostnader (Petersen, Houlberg og Christensen 2015, 561):

Funksjonsområde	Antatt nivå på transaksjonskostnad
Vei, miljø og byutvikling	Lav
Skole, administrasjon, arbeidsmarkedsaktiviteter	Medium
Helse, sosialtjenester, eldreomsorg, tilrettelagte tjenester, barnehage	Høy

Teori og empiri peker i retning av en negativ sammenheng mellom konkurranseutsetting og tjenester med høye transaksjonskostnader (helse- og sosialtjenester), og en positiv sammenheng for tjenester med lave transaksjonskostnader (tekniske tjenester). Videre i analysen skiller jeg derfor tekniske tjenester og helse- og sosialtjenester. Det er rimelig å anta at kommuner under økonomisk press har større motivasjon for kostnadsbesparelse, og teorien impliserer at det er mest penger å spare på å konkurranseutsette tjenester med lave transaksjonskostnader (Bel og Fageda 2007). Hypotesen som utledes av dette lyder som følgende;

H2: Det er en negativ sammenheng mellom konkurranseutsettelse av tjenester med lave transaksjonskostnader (tekniske tjenester) og økonomisk handlingsrom.

Forskjeller i transaksjonskostnader for de ulike tjenestene kan bidra til å belyse variasjon i konkurranseutsetting for både kommunens størrelse og ideologi. Dette blir redegjort for videre i kapitlet.

2.5 Kommunestørrelse

Kommunestørrelse, målt i antall innbyggere, er en variabel som ofte inkluderes i undersøkelser vedrørende faktorer som påvirker konkurranseutsetting i kommunene (Brown og Potoski 2003; Foged 2015; Petersen, Houlberg og Christensen 2015). Årsaken til dette er fordi kommunestørrelse kan være et godt mål på produksjonsstørrelse, og kommunens tilgang på administrative og tekniske ressurser (Foged 2015). Kommunestørrelse vil også være et mål på tilgang til marked og leverandører. Kapittelet inndeles etter de tre vanligste forklaringsfaktorene som omhandler konkurranseutsetting og kommunens størrelse; stordriftsfordeler, tilgang på private leverandører og kommunens tekniske- og administrative kapasitet.

2.5.1 Stordriftsfordeler

De teoretiske argumentene som går igjen i litteraturen er at folkerike kommuner kan oppnå kostnadseffektivitet ved å utnytte stordriftsfordeler ved å selv produsere kommunale tjenester (Bel og Fageda 2007; Foged 2015). Stordriftsfordeler innebærer at gjennomsnittskostnadene per produserte enhet reduseres når produksjonsvolumet øker. Mindre kommuner kan således forsøke å oppnå den samme kostnadseffektiviteten ved å konkurranseutsette til private eller interkommunale selskap som operer på tvers av kommunegrensene og dermed kan benytte seg av de samme stordriftsfordelene (Bel og Fageda 2007). Ut fra argumentet om manglende stordriftsfordeler for intern produksjon i små kommuner utledes følgende hypotese;

H3: Det er en negativ sammenheng mellom kommunestørrelse og konkurranseutsetting uavhengig av sektor.

Flere undersøkelser har studert sammenhengen mellom kommunestørrelse og konkurranseutsetting for de ulike sektorene (Bel og Fageda 2007; Foged 2015; Petersen, Houlberg og Christensen 2015). Foged (2015, 353) konkluderte i sin undersøkelse at det var en negativ sammenheng mellom kommunestørrelse og konkurranseutsetting av tjenester med høye faste kostnader og lave lønnskostnader, noe som kjennetegner flere tekniske tjenester. Den negative sammenhengen ble forklart med at det er mer attraktivt for mindre kommuner å konkurranseutsette slike tjenester til virksomheter som kan utnytte stordriftsfordeler ved å drifte på tvers av kommunegrensene. Ut fra dette formuleres følgende sektoravhengige hypotese;

H4: Det er en negativ sammenheng mellom kommunestørrelse og konkurranseutsetting av tjenester med lave transaksjonskostnader (tekniske tjenester).

2.5.2 Markedskapasitet

Resultatene for sammenhengen mellom kommunestørrelse og sektoruavhengig konkurranseutsetting er sprikende (Bel og Fageda 2017, 506), noe som sannsynligvis kan forklares med at kommunestørrelse er en indikator for flere variabler enn produksjonsstørrelse. Som nevnt vil kommunestørrelse også være et mål på og markedskapasitet. Tilgang til private leverandører knyttes til markedskapasitet. Flere undersøkelser belyser sammenhengen mellom markedskapasitet og konkurranseutsetting (Bel og Fageda 2007; Girth mfl. 2012; Foged 2015; Petersen, Houlberg og Christensen 2015). Det teoretiske argumentet angir at det er større konkurranse og bedre tilgang på private leverandører i store byer og folkerike kommuner, noe som igjen kan medføre større kostnadsgevinst for kommunene. Argumentet leder til følgende sektoruavhengige hypotese (og alternativ til H3);

H5: Det er en positiv sammenheng mellom kommunestørrelse og sektoruavhengig konkurranseutsetting.

2.5.3 Teknisk og administrativ kapasitet

Administrativ og teknisk kapasitet er en annen begrunnelse for en positiv relasjon mellom konkurranseutsetting og størrelse (Bel og Fageda 2007; Foged 2015). Følgende argument baserer seg på at store kommuner har flere ansatte som kan utføre kompliserte anbudsprosesser, formulere kontrakter og følge opp tjenestene som driftes av private leverandører. Videre begrunnes dette med at transaksjonskostnadene som forbindes med konkurranseutsetting er relative faste, slik at store kommuner kan bruke de samme administrative ressursene på tvers av sektorene (Foged 2015, 351). Dette støtter H5, om en positiv sammenheng mellom konkurranseutsetting og kommunestørrelse.

Transaksjonskostnader for de ulike tjenestene kan også påvirke hvor mye kommunestørrelsen påvirker graden av konkurranseutsetting på tvers av sektorene. Foged (2015, 353) argumenterte for at kommunens størrelse hadde en positiv effekt på konkurranseutsetting av

helse- og sosialtjenester. Den positive effekten var et resultat av at størrelsen på teknisk og administrativ kapasitet er ekstra utslagsgivende for tjenester som stiller høye krav til kontraktsutforming og som er utfordrende å måle. Skole og barnehage ble også inkludert i denne kategorien. Foged (2015) fikk støtte for sin hypotese. Selv om det finnes studier som konkluderer med både negativ og fravær av sammenheng, utledes følgende sektoravhengige hypotese;

H6: Det er en positiv sammenheng mellom kommunestørrelse og konkurranseutsetting av tjenester med høye transaksjonskostnader (helse- og sosialtjenester).

2.6 Ideologi

Det er en alminnelig oppfatning at det i partipolitikken trekkes et skille mellom høyre- og venstreaksen når det gjelder preferanser for bruk av konkurranseutsetting. Det er gjennomført mye forskning på ideologiske faktorer som mulig forklaring på variasjoner innen konkurranseutsetting (Sundell og Lapuente 2012; Elinder og Jordahl 2013; Petersen, Houlberg og Christensen 2015). Noen studier har funnet sammenhenger mellom ideologiske faktorer, mens Bel og Fageda (2007) oppsummerer med: «the only systematic result in the empirical literature is the lack of a systematic relationship between local privatization and ideology». En generell oppfatning er at politiske betraktninger kan ha spilt en rolle i konkurranseutsetting på 80-tallet, særlig i USA, mens dagens myndigheter er mer pragmatisk orientert (Bel og Fageda 2009). Dette kan være et resultat av at konkurranseutsetting har blitt mindre kontroversielt (Sundell og Lapuente 2012). Innen forskningen de siste tiårene, har dette i følge Sundell og Lapuente (2012), medført at det hovedsakelig er fokusert på variabler som sosio-økonomi, stordriftsfordeler, tilgang på leverandører og sosio-demografiske forhold. Forfatterne utfordret dette og undersøkte politikken relevans for konkurranseutsetting, og konkluderte med at både partiideologi og strategi i forbindelse med stemmesanking og gjenvalg må tas med når beslutninger analyseres.

2.6.1 Ideologiske faktorer

Konkurranseutsetting ut fra et ideologisk motiv kan defineres som en politisk handling motivert av verdier, prinsipper og holdninger. Venstresiden er som kjent skeptiske til konkurranseutsetting, og hevder ofte at konkurranseutsetting går utover kvaliteten på tjenestene. Høyresiden i politikken vil ut fra et ideologisk motiv forsvare konkurranseutsetting

med økonomisk gevinst ved å utnytte markedskreftene og redusere størrelsen på den offentlige administrasjonen. Det finnes empirisk belegg som støtter begge sider i debatten. Elinder og Jordahl (2013) gjennomførte en studie i svenske kommuner, og fikk i likhet med Sundell og Lapuente (2012) støtte for sin hypotese om at konkurranseutsetting påvirkes av hvilket parti som styrer i kommunen.

2.6.2 Strategiske faktorer

Det kan knyttes politiske transaksjonskostnader til valget om å konkurranseutsette eller produsere tjenestene selv. Antakelsen om at alle aktører er bundet av begrenset rasjonalitet og opportuniste gjelder også for politiske aktører. Dette illustrerer at beslutninger om hvorvidt de ulike tjenestene skal konkurranseutsettes eller ikke, styres av risikoen for politiske transaksjonskostnader (Tavares og Camões 2007, 538). Konkurranseutsetting kan bli gjennomført som en strategi for å sanke stemmer ved valg. Venstresiden vil vinne velgere ved å unnlate konkurranseutsetting, eller ta tilbake tjenester som allerede er konkurranseutsatt i tidligere valgperioder. På den andre siden forventer velgerne at høyresiden kutter kostnader ved å redusere offentlige sektor, blant annet ved å konkurranseutsette offentlige tjenester. Ut fra et strategisk perspektiv er det antatt at høyrepolitikere vil konkurranseutsette for å maksimere støtte under et forestående valg, til tross for mulig ineffektivitet ved for eksempel et sviktende marked (Sundell og Lapuente 2012; Petersen, Houlberg og Christensen 2015). Som nevnt innledningsvis er organisering av «de myke tjenestene» viktige områder når politikerne skal sanke stemmer. Det antas derfor at kommuner styrt av sosialistiske partier vil unngå å konkurranseutsette helse- og sosialtjenester, men styres mer rasjonelt når det gjelder de mindre kontroversielle tekniske tjenestene. På den andre siden vil kommuner styrt av konservative partier konkurranseutsette uavhengig av sektor. Konkurranseutsetting av tekniske tjenester vil således ikke styres av ideologi, mens konkurranseutsetting av helse- og sosialtjenester vil påvirkes av hvilket parti som styrer i kommunen.

Ut fra et ideologisk perspektiv utledes følgende hypoteser;

H7: Det er en positiv sammenheng mellom kommuner ledet av konservative partier og konkurranseutsetting uavhengig av sektor.

H8: Det er en positiv sammenheng mellom kommuner ledet av konservative partier og konkurranseutsetting av helse- og sosialtjenester, men ingen sammenheng for tekniske tjenester.

Tabell 2: Oversikt over hypotesene som er utledet:

	Generelle hypoteser	Tjenestespesifikke hypoteser
Økonomisk handlingsrom	Hypotese 1: Det er en negativ sammenheng mellom økonomisk handlingsrom og konkurranseutsetting uavhengig av sektor.	Hypotese 2: Det er en negativ sammenheng mellom økonomisk handlingsrom og konkurranseutsetting av tjenester med lave transaksjonskostnader (tekniske tjenester).
Kommunestørrelse	Hypotese 3: Det er en negativ sammenheng mellom kommunestørrelse og konkurranseutsetting uavhengig av sektor. Hypotese 5 (alternativ til hypotese 3): Det er en positiv sammenheng mellom kommunestørrelse og sektoruavhengig konkurranseutsetting.	Hypotese 4: Det er en negativ sammenheng mellom kommunestørrelse og konkurranseutsetting av tjenester med lave transaksjonskostnader (tekniske tjenester). Hypotese 6: Det er en positiv sammenheng mellom kommunestørrelse og konkurranseutsetting av tjenester med høye transaksjonskostnader (helse- og sosialtjenester).
Ideologi	Hypotese 7: Det er en positiv sammenheng mellom kommuner ledet av konservative partier og sektoruavhengig konkurranseutsetting uavhengig.	Hypotese 8: Det er en positiv sammenheng mellom kommuner ledet av konservative partier og konkurranseutsetting av helse- og sosialtjenester, men ingen sammenheng for tekniske tjenester.

3 Metode

I dette kapittelet redegjøres det kort for metodikken som er benyttet for å gjennomføre analysen og fremskaffe resultater. Innledningsvis belyses forskningsdesignet og forutsetninger som må være til stede for å gjennomføre analysen. Deretter vil de ulike variablene som blir brukt for å undersøke problemstillingen presenteres og operasjonaliseres. Jeg runder av kapittelet med en vurdering av undersøkelsens reliabilitet og validitet.

3.1 Kort om regresjonsanalyse

Problemstillingen skal forsøke å besvare hvorvidt det kan påvises en sammenheng mellom konkurranseutsetting og tre respektive variabler i en populasjon bestående av norske kommuner. Fordi det er flere uavhengige variabler, vil det benyttes en lineær regresjonsanalyse, med *minste kvadratsums metode*. Slik kan statistiske mål som regresjonskoeffisienten b_1 og konstanten b_0 beregnes. Regresjonskoeffisienten er vanligvis av størst interesse da den angir styrken og retningen på sammenhengen mellom avhengig og uavhengige variabler. I tillegg benyttes R^2 som et mål på hvor mye av variasjonen i den avhengige variabelen som kan forklares av de uavhengige variablene (Midtbø 2007, 88). Fordelen med å anvende en modell med flere variabler, er at de ulike forklaringsvariablenes relative betydning kan skilles fra hverandre (Thrane 2017, 50).

3.2 Forutsetninger i regresjonsanalysen

Det er en del forutsetninger som må være til stede å kunne gjennomføre en meningsfull regresjonsanalyse. Noen forutsetninger gjelder kun ved statistisk generalisering ved bruk av utvalgsdata. Denne undersøkelsen er basert på hele populasjonen, og statistisk generalisering er ikke aktuelt. Én forutsetning som gjelder for alle analyser er at modellen må være korrekt spesifisert (Ringdal 2012, 415). Dette innebærer at alle relevante uavhengige variabler må være inkludert i modellen, og irrelevante variabler eliminert. Dette avgjøres av teorien og utledning av hypoteser. Likevel vil naturlige begrensninger i både kunnskap og data medføre at ikke alle relevante forklaringsvariabler er inkludert, og størrelsen på R^2 vil si noe om hvor mye som *ikke* er forklart av variablene som er med i undersøkelsen. I denne undersøkelsen er det ikke aktuelt å eliminere noen variabler. Skulle det være fravær av sammenheng mellom enkelte variabler, vil også dette bidra til å besvare hypotesene.

Lineær regresjon forutsetter at sammenhengen mellom den avhengige og de uavhengige variablene er lineær, og estimatene blir usikre dersom sammenhengene ikke er lineære (Thrane 2017, 87). Fravær av heteroskedastisitet og normalfordeling av restledd gjelder hovedsakelig for utvalgsdata (Thrane 2017, 97). Likevel vil svært skjeve fordelinger av enten uavhengig variabel eller av residualene alltid være problematisk (Ringdal 2012, 416). Dette er testet ved å se på normalfordelingskurven i de bivariat analysene i kapittel 4. De statistiske målene som *skjevhet* (skewness) og *spisshet* (kurtosis) er også benyttet for å teste forutsetningskravene.

Ekstremverdier, også kalt uteliggere eller outliers, er svært høye eller lave enkeltverdier som skiller seg fra resten av datamaterialet. Uteliggere kan bli problematiske dersom tallene er feil eller de gir vesentlige utslag på regresjonskoeffisienten (Thrane 2017, 94). Hvordan dette behandles videre avhenger blant annet av årsaken til ekstremverdiene, men et godt alternativ kan være å gjennomføre én regresjonsanalyse hvor ekstremverdiene er inkludert og én regresjonsanalyse hvor alle ekstremverdiene er ekskludert. Å utelate ekstremverdier som er korrekte kan gi et uriktig og uryddig resultat.

Til slutt forutsetter regresjonsanalyse at det ikke er en perfekt eller tilnærmet perfekt sammenheng mellom noen av de uavhengige variablene. Dette kalles som *multikolaritet*. Hvis noen av de uavhengige variablene korrelerer sterkt, vil ikke regresjonen kunne identifisere hvilken uavhengig variabel variasjonen i den avhengige variabelen stammer fra (Thrane 2017, 88). En bivariat korrelasjonsanalyse med Pearsons r høyere enn 0,7 vil gi problemer med multikolaritet. Korrelasjonsanalyse er gjennomført i kapittel 4.2. VIF-skårer og toleranse tester også for utfordringer med multikolaritet og er kontrollert i regresjonsanalysen.

3.3 Tverrsnittsundersøkelse

Undersøkelsen baserer seg på et tverrsnittdesign, som innebærer at data er innhentet fra ett tidspunkt. Et slikt design har sine begrensninger, og vil ikke kunne si noe om prosesser som utfolder seg over tid (Ringdal 2012, 147). Undersøkelsen gir kun et øyeblikksbilde av variablene slik de presenterte seg i det tidspunktet jeg har valgt. Av praktiske årsaker er alle data hentet fra 2018, da tallene fra 2019 ikke var klare da undersøkelsen ble påbegynt. Unntaket er variabelen for ideologi, som er hentet fra valgåret 2015.

3.4 Populasjon

Populasjonen i denne analysen er norske kommuner ved inngangen av 4. kvartal 2018. Da var det 422 kommuner i Norge. I denne undersøkelsen er Oslo ekskludert, siden Oslo er en fylkeskommune og er pålagt en del andre oppgaver enn de øvrige kommunene. Svalbard er heller ikke tatt med i analysen, da øya ikke har status som kommune.

3.5 Operasjonalisering av variablene

En variabel er en spesifikk egenskap eller et kjennetegn ved enhetene som varierer med forskjellige verdier eller kategorier (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011, 267). Valg av variabler følger av problemstillingen. Likevel kreves en operasjonalisering av variablene, for å sørge for riktig datainnsamling.

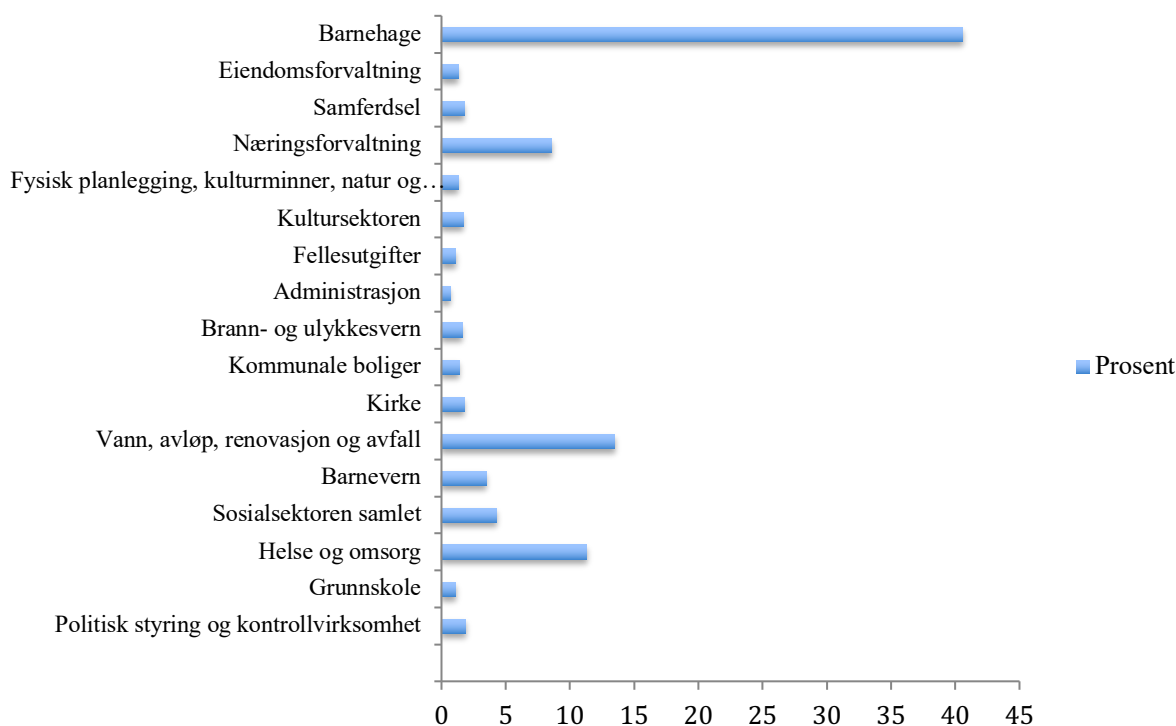
3.5.1 Sektoruavhengig konkurranseutsetting

For å besvare problemstilling og hypoteser utledet av det teoretiske grunnlaget, må det undersøkes hvor stor andel av kommunale tjenester som konkurranseutsettes. I det følgende vil den avhengige variabelen operasjonaliseres og det blir redegjort for innsamling av data. Som det framgår av problemstillingen skal både helse- og sosialtjenester og tekniske tjenester undersøkes, i tillegg til konkurranseutsetting på et overordnet sektoruavhengig nivå. Tallene som er benyttet for å kartlegge konkurranseutsetting er KOSTRA-tall hentet fra SSB (vedlegg 1). KOSTRA står for Kommune-Stat-Rapportering og gir styringsinformasjon om ressursinnsatsen, prioriteringer og måloppnåelse i kommuner, bydeler og fylkeskommuner. Avhengig variabel er operasjonalisert med hvor stor andel av kommunens brutto driftsutgifter som benyttes til kjøp av tjenester fra private som *erstatte* kommunal egenproduksjon. Telleren er kjøp av tjenester fra private, mens nevneren er brutto driftsutgifter. Petersen, Houlberg og Christensen (2015) har operasjonalisert sin avhengige variabel på samme måte. Fordi regresjonsanalyse opererer med gjennomsnitt, eller forventet verdi, er det en fordel at den avhengige variabelen er kontinuerlig og enten målt på intervall- eller forholdstallsnivå (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011, 335). Andel kjøp fra private er målt i prosent og oppfyller kravet om forholdstallsnivå, som innebærer at variabelen måles i tall og har et absolutt nullpunkt (Ringdal 2012, 91).

Artsinndelingen i KOSTRA brukes for å vise hvilke produksjons- og innsatsfaktorer (utgifts- og inntektstyper) kommunene og fylkeskommunene benytter i sin virksomhet. Artsserie 2 og 3 skiller henholdsvis kjøp av tjenester som *inngår* i kommunal egenproduksjon og kjøp av tjenester som *erstatte* kommunal egenproduksjon. Art 370 er «Kjøp fra andre (private)» og defineres som «*Betaling til private, interkommunale selskap (IKS) der kommunen/fylkeskommunen ikke selv er deltager eller kommunale/fylkeskommunale aksjeselskap for produksjon av tjenester som er et kommunalt/fylkeskommunalt ansvar. Gjelder også for kjøp fra stiftelser*» (KMD 2019, 86) . KOSTRA-rapporteringen gir ingen informasjon om hvor stor andel av kjøpene som er konkurranseutsatt, eller konkurranseeksponert, men kun hvor mye som brukes til å kjøpe av private for tjenester som erstatte kommunens egenproduksjon. I lov av 17. juni 2016 nr. 73 om anskaffelser § 5 er det et grunnleggende krav at alle anskaffelser «så langt som mulig baseres på konkurranse». I tillegg er det fastslått at konkurranseutsetting er den konkurransemekanismen som er mest utbredt. Det legges derfor til grunn av «Kjøp av private» er en god nok indikator på konkurranseutsetting, så lenge jeg har tydeliggjort at tallmaterialet også inkluderer andre faktorer enn kun konkurranseutsetting.

Med utgangspunkt i regnskapsrapporteringen i KOSTRA er det mulig å trekke ut utgifter og inntekter per *funksjon* og per kommune. I KOSTRA fokuserer begrepet funksjon på hvilke typer behov tjenestene skal dekke og hvilke grupper disse tjenestene primært henvender seg til. Funksjonsbegrepet er derfor uavhengig av hvilke typer tjenester kommunene og fylkeskommunene har etablert, og hvordan tjenestene er organisert. KOSTRA har delt funksjonene inn i 17 områder. Figur 2 viser hvordan prosentandel «Kjøp av private» fordeler seg på de 17 hovedfunksjonene på landsbasis.

Kjøp av private, totalt for hele landet



Figur 2: Oversikt over «Kjøp av private» på landsbasis

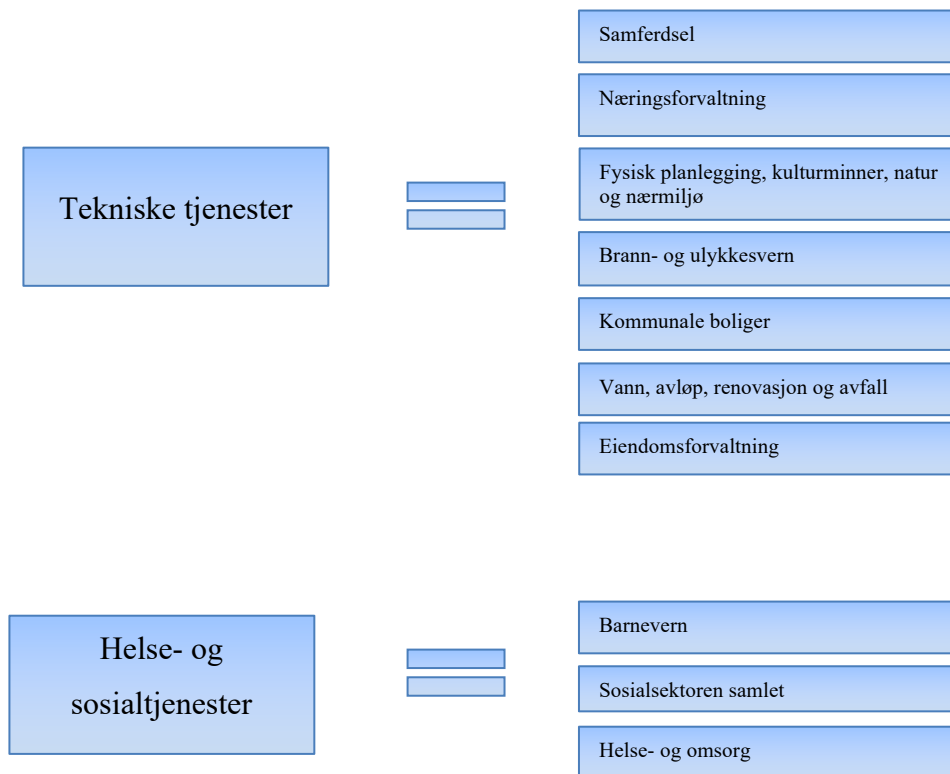
3.5.2 Sektoravhengig konkurranseutsetting

Problemstillingen skal undersøke hvordan de uavhengige variablene påvirker både tekniske tjenester og helse- og sosialtjenester. Som det ble redegjort for i teoridelen, så har tekniske tjenester lave transaksjonskostnader i forbindelse med konkurranseutsetting. Helse- og sosialtjenester har på den andre siden høye transaksjonskostnader. Som figur 2 viser, skiller variabelen for «Barnehage» seg markant ut og er den tjenesten hvor størst andel av kommunens brutto driftsutgifter blir brukt til kjøp av private - på landsbasis. Av to årsaker blir konkurranseutsetting av barnehager med videre i analysen som en egen avhengig variabel i tillegg til tekniske og helse- og sosialtjenester. For det første er det interessant å se hvordan konkurranseutsetting av barnehager påvirkes av de uavhengige variablene, og for det andre utgjør konkurranseutsetting av barnehager nesten halvparten av den sektoruavhengige variabelen og vil derfor være utslagsgivende for de sektoruavhengige resultatene.

Operasjonaliseringen av de sektoravhengige variablene er lik som for sektoruavhengig konkurranseutsetting. For hver av de 17 funksjonene er avhengig variabel operasjonalisert

med hvor stor andel av kommunens brutto driftsutgifter som benyttes til kjøp av tjenester fra private innenfor hver enkelt funksjon.

Innen de ulike funksjonene i KOSTRA kan det være underfunksjoner som kjennetegnes av både lave og høye transaksjonskostnader. Et eksempel er «Brann- og ulykkesvern», hvor det er rapportert både forebygging og beredskap, noe man kan anta har ulike transaksjonskostnader i forhold til ressursinvestering og utfordringer knyttet til målenivå. Jeg har likevel valgt å bruke hovedfunksjonene som utgangspunkt for analysen. Figur 3 viser hvilke hovedfunksjoner som tradisjonelt faller inn under henholdsvis «Tekniske tjenester» og «Helse- og sosialtjenester».



Figur 3: Oversikt over hvilke funksjoner som inngår i henholdsvis tekniske og helse- og sosialtjenester

3.5.4 Økonomisk handlingsrom

Økonomiske argumenter er typisk inkludert når konkurranseutsetting av offentlige tjenester skal undersøkes og forklares. Det er flere variabler som kan beskrive økonomisk handlingsrom. En måte å måle økonomisk handlingsrom er ved bruk av «frie inntekter». Dette

er midler kommunen fritt kan disponere uten andre føringer fra staten. Kommunal- og moderniseringsdepartementet publiserer hvert år en oversikt over kommunenes frie inntekter korrigert for utgiftsbehov som benyttes i denne undersøkelsen. Frie inntekter er midler kommunene fritt kan disponere uten andre føringer fra staten enn gjeldende lover og regler. Inntektene består av skatteinntekter og rammetilskudd. Publikasjonen fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet er korrigert for utgifter ved hjelp av en kostnadsnøkkel i inntektssystemet. Dette er begrunnet med ulikheter mellom landets kommuner i forhold til kostnadsstruktur, demografisk sammensetning og geografisk struktur og størrelse. Derfor vil etterspørselen etter kommunale tjenester og kostnadene ved å tilby dem variere mellom kommunene. Kommuner med et lavt beregnet utgiftsbehov (billig i drift) vil få justert opp inntektene sine, mens kommuner med et høyt beregnet utgiftsbehov (dyre i drift) vil få justert ned inntektene sine. Tabellen som er brukt er «Korrigerede frie inntekter inklusive eiendomsskatt og konsesjons-kraft-/ hjemfallsinntekter og fordelene av arbeidsgiveravgift» (vedlegg 1). Variabelen måler inntekt per innbygger i prosent av landsgjennomsnittet for 2018.

3.5.5 *Kommunestørrelse*

I tilsvarende undersøkelser brukes ofte befolkningsstørrelse som gjeldende variabel, fordi dette kan gi indikasjoner på hvor stor tjenesteproduksjonen er og tilgang til private leverandører (Foged 2015; Petersen, Houlberg og Christensen 2015). Kommunestørrelse er operasjonalisert som antall innbyggere i kommunen og er hentet fra SSB (vedlegg 1).

3.5.6 *Ideologi*

Til tross for at mange studier har konkludert med manglende sammenheng mellom konkurranseutsetting og ideologi (Bel og Fageda 2007), er det en alminnelig antakelse at kommuner styrt av Høyre og Fremskrittspartiet fremmer konkurranseutsetting. I denne undersøkelsen er variabelen operasjonalisert ved prosentvis andel representanter i kommunestyret fra Høyre og Fremskrittspartiet fra kommunestyrevalget i 2015¹. Totalt antall representanter fra Høyre og Fremskrittspartiet er teller og totalt antall kommunestyrerepresentanter er nevner. Data er hentet fra SSB (vedlegg 1).

¹ Leksvik og Rissa slo seg sammen til Indre Fosen 1. januar 2018. Prosentandelen kommunestyrerepresentanter fra Høyre og Fremskrittspartiet er hentet fra valgresultatet for Leksvik og Rinna.

Tabell 3: Oversikt over operasjonelle definisjoner

Teoretisk variabel	Operasjonell definisjon
Konkurransenutsetting	Andel «Kjøp av private» som prosent av brutto driftsutgifter i 2018
Økonomisk handlingsrom	«Frie inntekter» inntekt per innbygger i prosent av landsgjennomsnittet for 2018
Kommunestørrelse	Antall innbyggere i 2018
Ideologi	Andel representanter i kommunestyret fra Høyre og Fremskrittspartiet fra valgresultatet i 2015

3.5.7 Reliabilitet

Reliabilitet handler om undersøkelsens pålitelighet og hvorvidt resultatene er konsistente og nøyaktige (Midtbø 2007, 25). Nøyaktighet under innsamling og bearbeiding av data er sentralt for reliabiliteten. I denne undersøkelsen brukes det sekundærdata i databaser, noe som medfører høy grad av strukturering på datamaterialet. Dette minimerer eventuell feilmåling, men tastefeil og generell menneskelig svikt kan alltid oppstå. Operasjonalisering av variablene er svært viktig (tabell 3), slik at det kommer tydelig fram hva som måles og fra hvilke databaser dataene er hentet (vedlegg 1). Slik kan interreliabilitet undersøkes ved at andre forskere kan komme fram til samme resultat.

Fire av variablene har datasett fra KOSTRA hos Statistisk Sentralbyrå. Alle dataene er kontrollert for åpenlyse feil ved å lete etter tall som av naturlige årsaker ikke kan være riktige. Mange kommuner har rapportert lave negative tall for konkurranseutsetting, noe som i praksis ville betydd at kommunen får betalt for å konkurranseutsette. Siden det er så lave verdier, er disse tallene likevel bevart da de ikke vil påvirke resultatene i særlig grad. Det er rimelig å anta at det kan finnes feil i tallene som kommunene rapporterer inn til KOSTRA. Selv om det finnes en omfattende veileder som beskriver hvordan rapportering skal foregå, er det mange arter og funksjoner som man skal forstå og forholde seg til. Agenda Kaupang fant feilrapportering i KOSTRA i sin rapport om «Kartlegging av kommunenes kjøp av pleie- og omsorgstjenester fra kommersielle og ideelle aktører» (Helsedirektoratet 2019, 50). De oppdaget feilføringer knyttet til både KOSTRA-funksjoner og forveksling mellom art 270 og 370. Dette svekker naturlig nok resultatenes reliabilitet.

3.5.8 Validitet

Validitet viser til gyldigheten av en undersøkelse. Det første som vurderes, er *begrepsvaliditeten* til den avhengige variabelen. Det som her måles, er variasjon i KOSTRA sin art 370: «Kjøp av private». Dette er ikke helt identisk med konkurranseutsetting. For det første er det ført ulike driftstilskudd på denne arten. Dette er for eksempel driftstilskudd til ikke-kommunale barnehager eller tilskudd til lærlingplasser (KMD 2019). For det andre så kan *andre* kommuner delta i anbudskonkurranser, og disse utgiftene blir ikke ført på art 370. Bruk av art 370 som et mål på konkurranseutsetting vil svekke validiteten til denne undersøkelsen, men vurderes likevel som et godt mål på konkurranseutsetting.

Undersøkelsen er begrenset til å vurdere tre variablers påvirkning av konkurranseutsetting. Som resultatene bekrefter, er det også flere variabler som påvirker konkurranseutsetting, enn de som er inkludert i denne undersøkelsen. Dette svekker undersøkelsens *interne validitet*. Det er heller ikke mulig å trekke noen konklusjoner om årsaksforhold, da dette er en tverrsnittsundersøkelse. Likevel vil undersøkelsen ha en *ekstern validitet*, da det er rimelig å anta at lignende resultater vil være tilsvarende dersom man gjennomfører en replikasjon for andre årstall. Til tross for at resultatene primært er gyldig for norske kommuner, kan resultatet generaliseres til kommunenivå i andre land som produserer tilsvarende tjenester i en lignende institusjonell kontekst.

4 Resultater

Kapittelet innledes med en univariat analyse av samtlige variabler. Forutsetninger for å gjennomføre regresjonsanalysen gjennomgås, før resultater fra korrelasjonsanalysen presenteres. Kapittelet avsluttes med regresjonsanalysen.

4.1 Univariat analyse

Univariat analyse er nyttig for å ta en nærmere kikk på variablene som skal være med i analysen, ved at man ser på hvordan enhetene fordeler seg på én variabel. Som nevnt over er det noen forutsetninger om hvordan variablene fordeler seg, som må være til stede for å gjennomføre en vellykket regresjonsanalyse. Noen av disse forutsetningene kan best undersøkes med en deskriptiv analyse hvor det inkluderes statistiske mål som sier noe om skjevhet, spissitet, ekstremverdier samt sentraltendenser og spredning (Johannessen 2003, 83). De tre første målene er redegjort for i kapittel 3.2. For å måle sentraltendens er det vanlig å bruke *gjennomsnittet* for kontinuerlige variabler. *Median* finner den midterste verdien når enhetene er rangert i stigende rekkefølge, og er mindre sårbar for ekstremverdier. Median kan brukes til å vurdere skjevheten i en variabel ved å sammenligne hvor den er plassert i forhold til gjennomsnittet. Spredningen i en variabels fordeling kan måles med det statistiske målet *standardavvik*. Standardavviket viser hvordan verdiene sprer seg rundt gjennomsnittet (Midtbø 2007, 41).

4.1.1 Univariat analyse av avhengig variabel

Tabell 4 viser statistiske mål av de avhengige variablene. Tabellen er sortert med de respektive variablene «Konkurransetsetting alle funksjoner totalt», «Konkurransetsetting av tekniske tjenester» og «Konkurransetsetting av helse- og sosialtjenester» øverst. Deretter følger «Barnehage» etterfulgt av de resterende 16 funksjonene definert av KOSTRA, med synkende verdier målt i størrelsen på gjennomsnittet. Tabellen viser at det er store variasjoner i konkurransetsetting for alle funksjoner totalt. Det er også stor spredning innen de ulike funksjonene, noe som gjør at det er interessant å undersøke hva som påvirker disse variasjonene.

Tabell 4: Deskriptiv statistikk for konkurranseutsetting N = 421

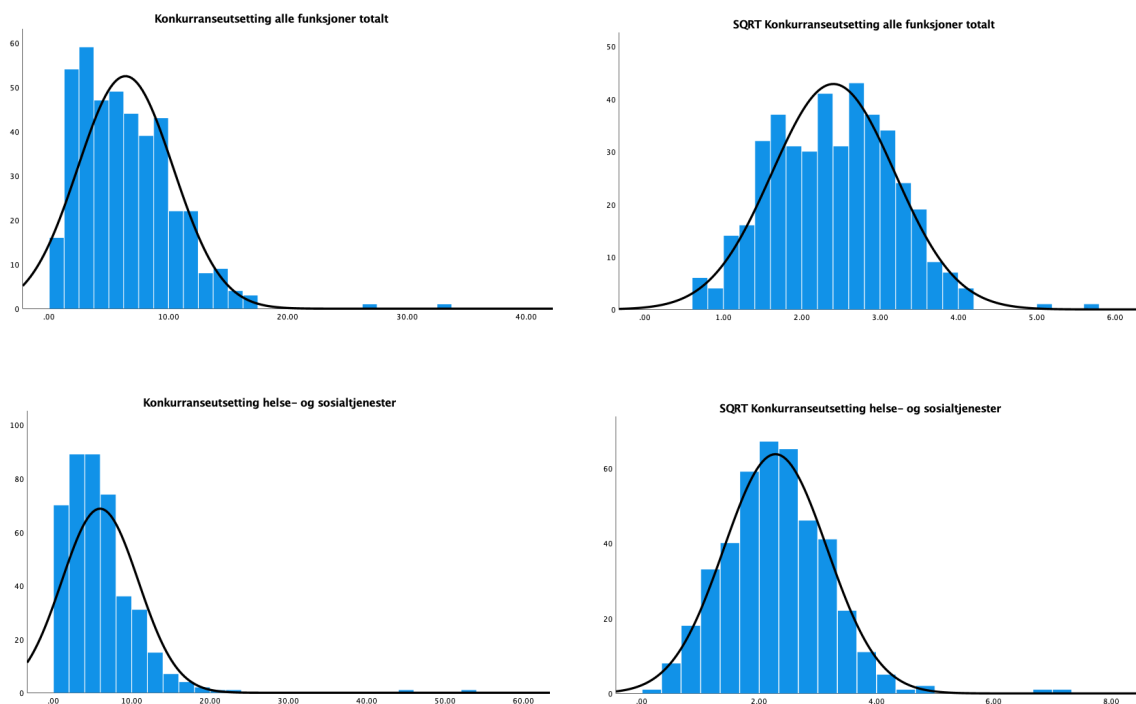
Funksjon / variabel	Gjennomsnitt	Median	St.avvik	Min.	Maks.	Skjevhet	Kurtose
Konkurranseutsetting alle funksjoner totalt	6,40	5,72	4,00	0,45	32,64	1,36	4,98
Konkurranseutsetting helse- og sosialtjenester	5,95	5,01	4,89	0,00	52,74	3,81	29,18
Konkurranseutsetting tekniske tjenester	4,98	3,83	4,40	0,00	23,89	1,30	2,01
Barnehage	24,05	19,95	24,81	-0,05	97,86	0,63	-0,71
Vann, avløp, renovasjon og avfall	13,76	8,95	14,34	-0,61	73,96	1,09	0,67
Næringsforvaltning	9,14	4,42	11,99	-2,35	62,30	2,02	4,39
Fellesutgifter	3,27	0,00	15,15	-1,80	232,00	5,32	31,87
Helse- og omsorg	6,55	5,48	5,60	0,00	57,05	3,30	22,58
Sosialsektoren samlet	3,24	1,50	5,26	-0,17	70,59	6,06	65,28
Samferdsel	2,95	0,03	7,76	-1,10	67,39	4,02	19,71
Barnevern	2,90	0,34	6,32	0,00	78,58	5,86	54,58
Politisk styring	2,56	0,10	5,09	0,00	30,90	2,71	7,90
Kultursektoren	2,55	1,23	3,72	0,00	31,37	3,16	14,90
Brann- og ulykkesvern	2,27	0,22	6,06	-5,57	61,83	6,25	49,08
Plan, byggesak og miljø	2,23	0,55	5,18	-2,27	67,19	6,52	64,62
Grunnskole	1,03	0,45	1,60	-0,01	13,18	3,66	19,41
Administrasjon	0,96	0,35	1,87	-0,46	17,35	4,53	26,38
Kirke	0,65	0,00	5,38	-0,05	93,39	13,84	220,07
Eiendomsforvaltning	0,64	0,06	1,70	-0,08	18,00	6,37	54,68
Kommunale boliger	0,59	0,00	2,42	-0,55	39,04	10,80	154,80

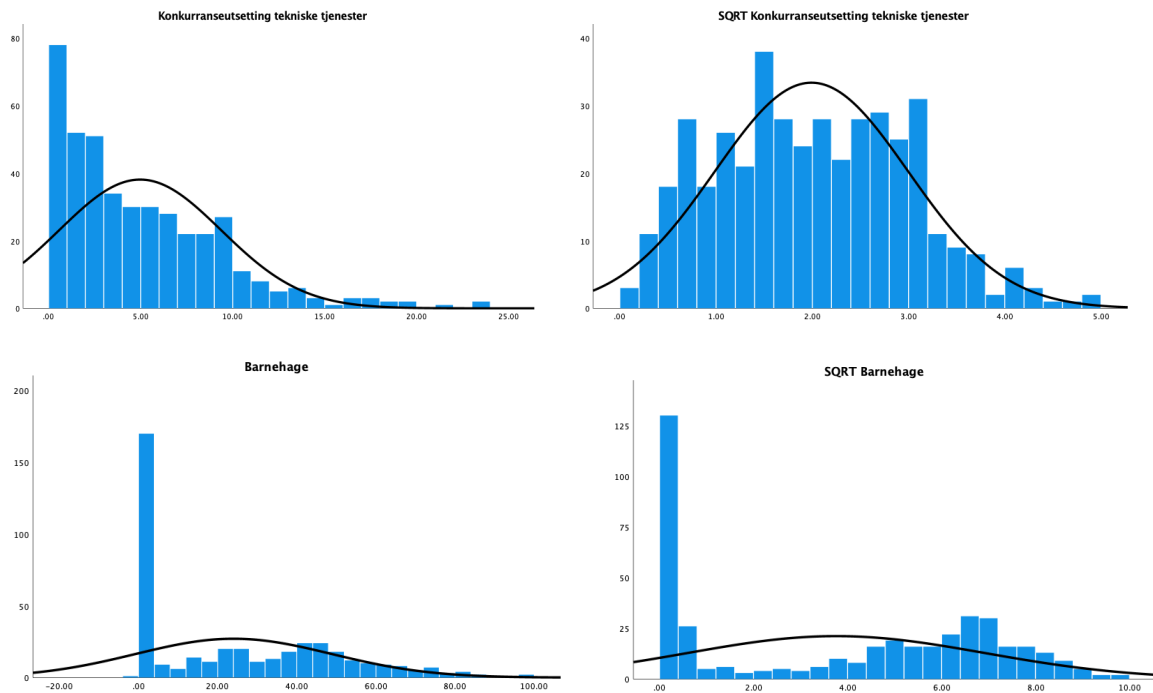
Gjennomsnittet for «Konkurranseutsetting alle funksjoner totalt» ligger på litt over 6 prosent og standardavviket er litt under 4 prosent. De statistiske målene for skjevhet og kurtose er på henholdsvis 1,3 og 4,9. Dette indikerer en høyreskjev og spiss kurve. Det er altså en klynge med lave verdier, og kurven flater ut med en hale til høyre. Det finnes to uteliggere med ekstremverdier; Austevoll og Moskenes med henholdsvis 32 og 27 prosent. I dette tilfellet er det ingen grunn til å tro at tallene er feil rapportert i KOSTRA, så det legges til grunn at de er korrekte.

Variabelen for konkurranseutsetting av helse- og sosialtjenester er også høyreskjev, med store verdier for skjevhet og særlig kurtose. Variabelen er preget av større spredning, og har også Austevoll og Moskenes som to uteliggere med høye verdier. Konkurranseutsetting av tekniske tjenester har lav kurtose og en rundere kurve. Den er også høyreskjev, men i mindre grad enn

for helse- og sosialtjenester. Variabelen for konkurranseutsetting av barnehage er flat og noe høyreskjev, men har veldig stor spredning.

Det kan konkluderes med at de ovennevnte variablene er høyreskjeve og er preget av ekstremverdier, noe som kan gi usikre estimater. Transformasjon av variablene er et alternativ for å forbedre dette. Ut fra formen til majoriteten av variablenes kurver, anbefaler Tabachnick og Fidell (2013) logaritmisk transformasjon, da denne transformasjonen har en evne til å trekke inn høyrehalen og redusere forskjell i små og store verdier (Pallant 2016). Dette forutsetter at alle verdiene er større enn null (Thrane 2017, 118). Alternativet er å se om målene nærmer seg normalfordeling ved å bruke kvadratroten av verdiene. Figur 3 viser histogrammene til de avhengige samlevariablene og barnehage før og etter transformering med kvadratroten av verdiene. Figuren viser en bedring mot normalfordeling etter transformeringen. «Konkurranseutsetting alle funksjoner totalt» og «Konkurranseutsetting helse- og sosialtjenester» viser fremdeles tendenser til en høyreskjevhet på grunn av de to uteliggerne, men ikke dårligere enn at de blir med i de videre analysene. De statistiske målene av de transformerte variablene er gjengitt i tabell 5.





Figur 4: Normalfordelingskurve av transformerte avhengige variabler

De statistiske målene for alle funksjonene i KOSTRA er også gjengitt i tabell 4. Som vi ser har funksjonen «Barnehage» det utvilsomt størst gjennomsnittet, med nesten det dobbelte av «Vann, avløp, renovasjon og avfall», som er nest størst. Deretter kommer «Næringsforvaltning» og «Helse og omsorg». Tabellen viser også at standardavviket er størst rundt de funksjonene med høyest gjennomsnitt. Det er tre funksjoner som skiller seg særlig ut i den univariate analysen; «Fellesutgifter», «Kirke» og «Kommunale boliger». *Fellesutgifter* har en maksverdi på 232 %. Fellesutgifter har to underfunksjoner hvor det er ført utgifter på «Kjøp av private» er; «Interne serviceenheter» og «Diverse fellesutgifter». Utgifter ført på «Interne serviceenheter» skal krediteres og i utgangspunktet gå i null og SSB har informert om at funksjonen utelates fra KOSTRA i 2020². Tjenester som er inkludert i «Diverse fellesutgifter» er ikke aktuelle for konkurranseutsetting, da dette er tjenester som ungdomsråd, eldreråd mv. Funksjonen «Kirke» er svært høyreskjev med en kurtose på over 220, og er preget av noen få ekstremverdier. 400 kommuner har verdi på under 1 % på denne funksjonen. Avslutningsvis skiller «Kommunale boliger» seg ut med en median på null og svært høye verdier for skjevhet og kurtose. Jeg velger å utelate funksjonen «Fellesutgifter» i

² Dette er informasjon jeg har fått i korrespondanse med SSB

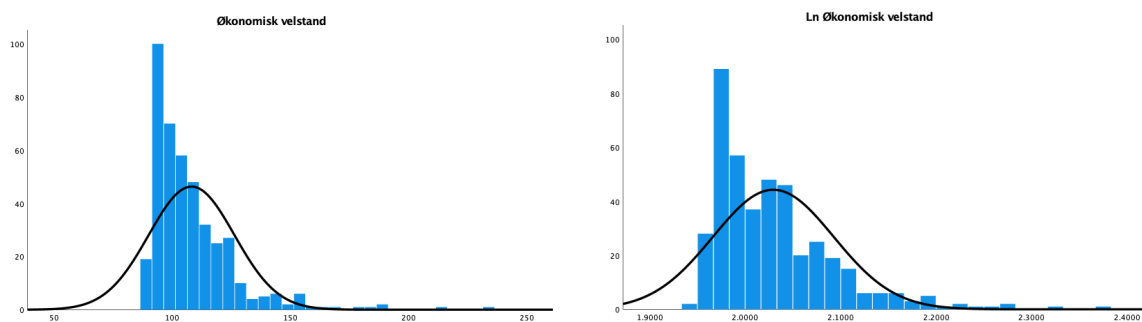
de videre analysene, da denne funksjonens egenskaper ikke er relevant til å besvare problemstillingen min, med tanke på at funksjonen ikke gir informasjon om som påvirker konkurranseutsetting. «Fellesutgifter» er heller ikke inkludert i variabelen «Konkurranseutsetting alle funksjoner totalt». Både «Kirke» og «Kommunale boliger» har underfunksjoner som er aktuelle for konkurranseutsetting, og tas ikke ut av analysen. Se vedlegg 2 for deskriptiv analyse av transformerte variabler fordelt på de 16 enkeltfunksjonene.

Tabell 5: Deskriptiv statistikk for konkurranseutsetting (sqrt)

(SQRT) Avhengig variabel	Gj.snitt	Median	St.avvik	Min.	Maks.	Skjevhet	Kurtose
Konkurranseutsetting alle funksjoner totalt	2,40	2,39	0,78	0,67	5,71	0,21	0,12
Konkurranseutsetting helse- og sosialtjenester	2,28	2,23	0,88	0,00	7,26	0,78	0,24
Konkurranseutsetting tekniske tjenester	2,00	1,96	1,01	0,00	4,90	0,23	-0,51
Konkurranseutsetting barnehager	3,76	4,48	3,16	0,00	9,89	0,02	-1,58

4.1.2 Univariat analyse av økonomisk handlingsrom

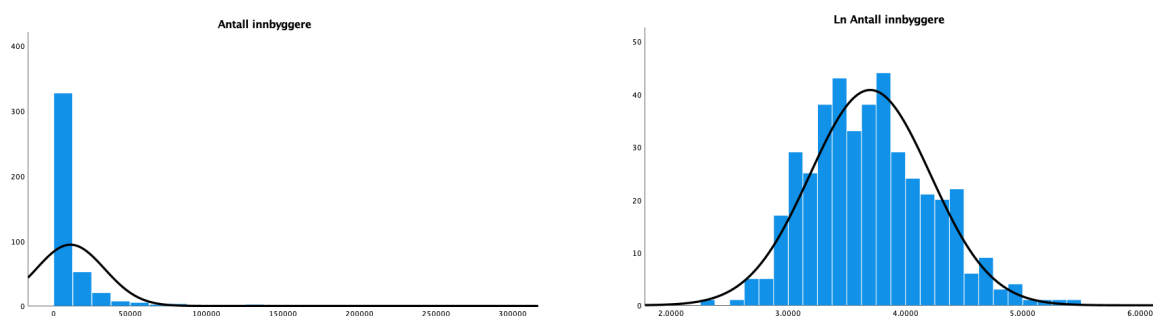
Som vi ser av tabell 6 er variabelen for økonomisk handlingsrom høyreskjev, og gjennomsnittet er nesten 5 prosent over medianen. Det gjennomføres en transformasjon med den naturlige logaritmen (ln) av variabelen, og resultatet viser at gjennomsnitt og median er tilnærmet likt. Som det framgår av verdien for skjevhet i tabell 6 kan det konkluderes med at det fremdeles er en skjevhet med hale til høyre. Figur 5 illustrer dette grafisk.



Figur 5: Normalfordelingskurve av økonomisk velstand

4.1.3 Uniavariat analyse av kommunestørrelse

Variabelen kommunestørrelse er operasjonalisert med antall innbyggere per kommune. Det er veldig stor variasjon i kommunestørrelsene i Norge. Som nevnt over er Oslo ekskludert fra undersøkelsen, men det er fremdeles et fåtalls svært folkerike bykommuner og mange mindre kommuner, med Utsira som den minste med 200 innbyggere. Tabell 6 viser som forventet nok en høyreskjev normalfordeling, og variabelen transformeres med den naturlige logaritmen. Median og gjennomsnitt er nesten identisk og verdien for skjevhet viser at den logaritmiske variabelen er tilnærmet normalfordelt, noe som bekreftes av figur 6.



Figur 6: Normalfordelingskurve av antall innbyggere

4.1.4 Univariat analyse av ideologi

Tabell 6 angir at variabelen «Andel representanter fra Høyre og Frp» har tilnærmet likt gjennomsnitt og median. Verdier for skjevhet og kurtose viser en normalfordelt variabel som kan bli med videre i analysen uendret. En frekvensanalyse av variabelen viser at det er hele 45 kommuner som ikke har noen representanter fra de konservative partiene. Kun 11 kommuner er styrt med et flertall fra Høyre og Frp, altså kommuner med over 50 prosent andel representanter fra Høyre og Frp.

Tabell 6: Deskriptiv statistikk for uavhengige variabler. N = 421

Avhengig variabel	Gj.snitt	Median	Standard-avvik	Min	Maks.	Skjevhet	Kurtose
Økonomisk handlingsrom	108,27	103,00	2,57	89	233	2,57	10,10
Ln Økonomisk handlingsrom	2,02	2,01	0,06	1,95	2,37	1,71	4,13
Antall innbyggere	110 030	4647,00	22275	200	281 445	6,92	66,34
Ln Antall innbyggere	3,70	3,66	0,51	2,30	5,45	0,40	-0,37
Andel rep. HFrp	23,63	23,52	14,44	0,00	61,90	0,10	-0,79

4.2 Korrelasjonsanalyse

I dette kapittelet vil sammenhenger mellom de respektive avhengige variablene og de tre uavhengige variablene undersøkes. En korrelasjonsanalyse kan gi en indikasjon for hypotesene som er formulert. Den standardiserte kovariansen Pearsons r benyttes for å undersøke retning og styrke mellom variablene. Pearsons r vurderer tendensen til en lineær sammenheng mellom variablene (Ringdal 2012, 305). Først vil det gjennomføres en sektoruavhengig korrelasjonsanalyse, etterfulgt av en sektoravhengig korrelasjonsanalyse.

4.2.1 Sektoruavhengig korrelasjonsanalyse

Tabell 7 viser en korrelasjonsanalyse mellom de avhengige variablene og de respektive uavhengige variablene. Samtlige r for «Konkurransetsetting alle funksjoner totalt» er signifikante. Signifikansen sier noe om hvor mye tillitt vi kan ha til resultatet, men det er lettere å oppnå signifikans når det er et stort antall enheter (Pallant 2016, 138). I tråd med de teoretiske betraktningene er det en negativ sammenheng mellom økonomisk handlingsrom og konkurranseutsetting på tvers av sektorene. Dette betyr at det er støtte for hypotesen om at kommuner med god økonomi konkurranseutsetter mindre enn kommuner med dårlig økonomi. Det er også støtte for hypotesen om en positiv korrelasjon mellom kommunestørrelse og konkurranseutsetting ut fra teori om markedskapasitet og økt teknisk- og administrativ kapasitet. Som ventet er det en positiv korrelasjon mellom konkurranseutsetting og andel av konservative representanter i kommunestyret.

4.2.2 Sektoravhengig korrelasjonsanalyse

Alle korrelasjonsmålene for konkurranseutsetting av helse- og sosialtjenester og de uavhengige variablene er signifikante. Retningen for økonomisk handlingsrom er negativ, og støtter ikke hypotesen om positiv korrelasjon ut fra teorien om økte transaksjonskostnader. Hypotesen om en positiv sammenheng mellom andel av representanter fra Høyre og Frp og konkurranseutsetting for helse- og sosialtjenester får støtte med en positiv og signifikant korrelasjon. Resultatene for konkurranseutsetting av tekniske tjenester og de uavhengige variablene viser at det er liten sammenheng, og ingen av målene er signifikante. Dette støtter hypotesen om manglende korrelasjon mellom konkurranseutsetting av tekniske tjenester og ideologi. Variabelen for barnehage viser signifikant korrelasjon med samtlige av de uavhengige variablene, og har særlig høy korrelasjon med konkurranseutsetting for alle funksjoner. Resultatet bekrefter argumentet om å inkludere variabelen videre i analysen.

Tabell 7: Korrelasjonsanalyse. N = 421

	SQRT Konk.uts. alle funksjoner	SQRT Konk.uts. helse- og sosialtjenester	SQRT Konk.uts. tekniske tjenester	SQRT Barnehage	Ln Øk. handlingsrom	Ln Antall innbyggere	Andel rep HFrp
SQRT Konk.uts. alle funksjoner	1						
SQRT Konk.uts. helse- og sosialtjenester	0,699**	1					
SQRT Konk.uts. tekniske tjenester	0,253**	-0,005	1				
SQRT Barnehage	0,766**	0,277**	-0,027	1			
Ln Økonomisk handlingsrom	-0,429**	-0,205**	0,045	-0,567**	1		
Ln Antall innbyggere	0,576**	0,283**	-0,036	0,699**	-0,607**	1	
Andel rep. HFrp	0,419**	0,226**	-0,014	0,424**	-0,397**	0,494**	1

Note; ** $p < 0,01$ (2-tailed)

4.2.3 Multikolaritet

Som nevnt i kapittel 3.2 forutsetter regresjonsanalyse at det ikke er en perfekt eller tilnærmet perfekt sammenheng mellom noen av de uavhengige variablene. Hvis noen av de uavhengige variablene korrelerer sterkt, vil dette gi problemer i analysen. En bivariat korrelasjonsanalyse

med Pearsons r høyere enn 0,7 vil gi problemer med multikolaritet. Dette tyder på at variablene måler det samme, og det er da vanlig å utelate en av variablene (Johannessen 2003, 158). Multikolaritet med testene for toleranse og VIF-skårer er utført i regresjonen. Resultatene er gjengitt i tabell 8. Det er ingen utfordringer med verdiene for multikolaritet; toleranseverdiene > 0,10 og VIF < 10 (Pallant 2016, 159).

Tabell 8: Test multikolaritet med verdier for toleranse

Ln Økonomisk handlingsrom	Ln Antall innbyggere	Andel representanter H og Frp
0,619 (1,614)	0,556 (1,800)	0,741 (1,350)

Note: Toleranse (VIF-skårer)

4.3 Multippel regresjonsanalyse

I det følgende vil det gjennomføres en regresjonsanalyse. For å besvare problemstillingen er det utført regresjonsanalyser for følgende «samlevariabler»; konkurranseutsetting av alle funksjonene samlet (sektoruavhengig konkurranseutsetting), konkurranseutsetting av helse- og sosialtjenester, konkurranseutsetting av tekniske tjenester og konkurranseutsetting av barnehage. Det er benyttet metoden «Enter» i SPSS, som vil si at alle de uavhengige variablene er lagt inn samtidig. Transformerings, samt ulike måleenheter på variablene, gjør det komplisert å vurdere de ulike variablenes påvirkning ved å se på den ustandardiserte koeffisienten. Derimot kan den standardiserte regresjonskoeffisienten (β) vurdere viktigheten av de ulike variablene. Den standardiserte regresjonskoeffisienten tolkes som gjennomsnittlig endring av den avhengige variabelen målt i standardavvik, gitt ett standardavviks endring i den uavhengige variabelen (Thrane 2017, 55).

4.3.1 Sektoruavhengig regresjonsanalyse

Tabell 9 viser resultatet fra regresjonsanalysen. Innledningsvis er det rimelig å påpeke at konkurranseutsetting av barnehage utgjør nesten halvparten av variabelen «Alle funksjoner totalt». Konkurranseutsetting av barnehager vil derfor påvirke det som jeg har omtalt som sektoruavhengige variabel i så stor grad at blir misvisende å kalle variabelen for sektoruavhengig. Med dette i mente, viser den «sektoruavhengige» variabelen fremdeles konkurranseutsetting *totalt for alle funksjoner* i norske kommuner. Derfor er det fremdeles interessant å se hvordan konkurranseutsetting på et overordnet nivå påvirkes av de respektive uavhengige variablene.

Resultatet viser støtte for tre av hypotesene for konkurranseutsetting for alle funksjoner samlet. Antall innbyggere har den høyeste verdien på den standardiserte regresjonskoeffisienten, noe som betyr at antall innbyggere i kommunen har størst effekt på variasjonen i den avhengige variabelen når de andre variablene er kontrollert for. Sammenhengen er positiv, og viser dermed at store kommuner konkurranseutsetter signifikant mer enn små kommuner. Videre viser analysen at det er en positiv og signifikant sammenheng mellom andelen representanter fra Høyre og Frp og konkurranseutsetting for alle funksjonene. Sammenhengen for økonomisk handlingsrom er negativ. Kommuner med lavere økonomisk handlingsrom konkurranseutsetter signifikant mer enn velstående kommuner. R^2 er lik 0,362. Dette tolkes som at variablene inkludert i modellen forklarer 36 % av variasjonen i konkurranseutsetting på tvers av sektorene, og 64 % forklares derfor av andre variabler.

4.3.2 Sektoravhengig regresjonsanalyse

Resultatene bekrefter hypotesen om en positiv sammenheng mellom ideologi og konkurranseutsetting av helse- og sosialtjenester, mens sammenhengen er fraværende for konkurranseutsetting av tekniske tjenester. Hypotesen som forventer en positiv sammenheng mellom kommunestørrelse og konkurranseutsetting av tjenester med høye transaksjonskostnader får signifikant støtte for helse- og sosialtjenester og barnehager. Effekten av kommunestørrelse på konkurranseutsetting av barnehager er markant. Derimot er ikke resultatet for kommunestørrelse og tekniske tjenester signifikant, selv om den negative retningen er i tråd med hypotesen om at små kommuner forsøker å oppnå stordriftsfordeler ved å konkurranseutsette tjenester med lave transaksjonskostnader. Økonomisk handlingsrom har ingen signifikant sammenheng med verken konkurranseutsetting av helse- og sosialtjenester eller tekniske tjenester. Effekten av økonomisk handlingsrom viser derimot at store kommuner konkurranseutsetter barnehager signifikant mer enn små kommuner. R^2 viser at 11 % av variasjonen i konkurranseutsetting av helse- og sosialtjenester forklares av variablene som er inkludert i denne undersøkelsen. For tekniske tjenester forklarer de uavhengige variablene kun 2 %, mens for barnehager forklares hele 52 %.

Tabell 9: Multipl regressjonsanalyse konkurranseutsetting. N = 421

	Sqrt Konkurranseutsetting alle funksjoner totalt	Sqrt Konkurranseutsetting helse- og sosialtjenester	Sqrt Konkurranseutsetting tekniske tjenester	Sqrt Barnehage
	b / β	b / β	b / β	b / β
Økonomisk handlingsrom (ln)	-1,256*/-0,101 (0,616)	-0,388 / -0,028 (0,820)	0,606 / 0,038 (0,988)	-10,748 / -0,215*** (2,149)
Antall innbyggere (ln)	0,659***/0,433 (0,080)	0,317** / 0,186 (0,106)	-0,034 / -0,018 (0,128)	3,259 / 0,531*** (0,278)
Andel representanter Høyre og Frp	0,009***/0,165 (0,002)	0,010** / 0,163 (0,003)	0,001 / 0,010 (0,004)	0,017 / 0,076 (0,009)
Konstant	2,303	1,658	0,874	13,125
R ²	0,362	0,101	0,002	0,525

Note: Standardfeil i parentes. * p < 0,05; **p < 0,01; ***p < 0,001

På grunn av skjeve variabler og ekstremverdier i datamaterialet har jeg utført flere supplerende analyser for å vurdere hvilken modell som ga best resultat. Jeg gjennomførte også en analyse der jeg utelot de to kommunene med ekstremt høye verdier på avhengig variabel (se vedlegg 4). En høyere R² indikerer en regresjonsmodell som beskriver dataene noe bedre når de to uteliggerne er ekskludert. Regresjonskoeffisientene for enkeltvariablene endres bare marginalt. Derfor har jeg valgt å presentere analysene der alle kommunene er med.

5 Diskusjon

Resultatene fra denne undersøkelsen viser at effekten av henholdsvis økonomisk handlingsrom, kommunestørrelse og ideologi varierer for de forskjellige kommunale tjenestene. I det følgende vil resultatene fra undersøkelsen drøftes i lys av problemstilling og hypoteser som er framsatt på bakgrunn av det teoretiske og empiriske rammeverket.

5.1 Økonomisk handlingsrom

5.1.1 *Økonomisk handlingsrom har ingen effekt på sektoruavhengig konkurranseutsetting*

Resultatet for variabelen sektoruavhengig konkurranseutsetting har en signifikant og negativ sammenheng med økonomisk handlingsrom. Likevel mener jeg at resultatene ikke støtter hypotesen om en negativ sammenheng mellom økonomisk handlingsrom og sektoruavhengig konkurranseutsetting. For det første er det en positiv sammenheng mellom økonomisk handlingsrom og ti av funksjonene som er inkludert i den sektoruavhengige variabelen (vedlegg 3). For det andre utgjør konkurranseutsetting av barnehager nesten halvparten av variabelen for sektoruavhengig konkurranseutsetting, og påvirker dermed den negative sammenhengen i stor grad. Likevel kan det fastslås at fattige kommuner konkurranseutsetter mer enn velstående kommuner når alle funksjonene er slått sammen, selv om dette hovedsakelig er på grunn av barnehager.

5.1.2 *Økonomisk handlingsrom har en negativ effekt på konkurranseutsetting av barnehager*

Selv om det ikke var utledet en hypotese og forventning om sammenheng mellom økonomisk handlingsrom og konkurranseutsetting av barnehager, mener jeg resultatene fortjener litt oppmerksomhet. Jeg hadde forventet en negativ sammenheng mellom økonomisk handlingsrom og konkurranseutsetting av tjenester forbundet med lave transaksjonskostnader, mens resultatene for både tekniske og helse- og sosialtjenester mangler signifikans. Derimot viser det seg at økonomisk handlingsrom har en signifikant og negativ sammenheng med konkurranseutsetting av barnehager. Det kan dermed konkluderes at det kun er variabelen for konkurranseutsetting av barnehager som støtter public choice- hypotesen, hvor økonomisk press leder til økt bruk av konkurranseutsetting. Det må tilføyes at variabelen «Konkurranseutsetting av barnehager» til dels måler privatisering og ikke konkurranseutsetting. Jeg har ikke lyktes i finne konkrete tall som kan vise hvor stor andel

som faktisk er konkurranseutsatt, men over halvparten av norske barnehager er under private drift og en økende andel blir eid av kommersielle virksomheter som driver barnehage for profitt (Nymo mfl. 2017). Public choice angir at det ikke er selve overføringen av en offentlig tjeneste til privat drift som øker effektiviteten, men legger til grunn *konkurranse* i et marked – slik at det i praksis ikke spiller noen rolle hvorvidt tjenesten leveres offentlig eller privat (Boyne 1998, 475). Siden jeg ikke vet hvor stor andel av barnehagene som faktisk er konkurranseutsatt, kan jeg ikke konkludere med at mine resultater støtter public choice-teorien. På den andre siden viser resultatene at kommuner med mindre økonomisk handlingsrom har et større innslag av private barnehager enn mer velstående kommuner. Årsaken til det økonomiske motivet for å bruke private aktører kan forklares i tilskuddsordningen som gjør det lønnsomt å privatisere eller konkurranseutsette de kommunale barnehagene som er dyrere enn gjennomsnittet i kommunen (Nymo m.fl. 2017). Kommunen får direkte innsparing ved at barnehagen som før var dyrere enn gjennomsnittet, etter privatiseringen kun vil få tilskudd tilsvarende gjennomsnittskostnadene i de kommunale barnehagene. Dessuten skjer det en indirekte innsparing, ved at gjennomsnittskostnadene blir lavere når en dyr barnehage forsvinner. Lavere gjennomsnittskostnader betyr at alle private barnehager får lavere tilskudd.

5.1.3 Økonomisk handlingsrom har ingen effekt på konkurranseutsetting av tekniske tjenester eller helse- og sosialtjenester

Det var forventet å finne en negativ sammenheng mellom konkurranseutsetting av tekniske tjenester og økonomisk handlingsrom, fordi det antas at det er mest penger å spare på konkurranseutsetting av tjenester med lave transaksjonskostnader. Resultatet fra denne undersøkelsen går motsatt av forventet retning når man vurderer de tekniske tjenestene samlet, men er ikke signifikant. Min undersøkelse støtter resultatene til Petersen, Houlberg og Christensen (2015), som heller ikke fant noen sammenheng mellom økonomisk press og konkurranseutsetting av tekniske tjenester. En mulig forklaring kan være at funksjonene i KOSTRA som er inkludert i variabelen tekniske tjenester, ikke nødvendigvis måler lave transaksjonskostnader. Sannsynligvis inneholder de ulike funksjonene kommunale tjenester (underfunksjoner) som kjennetegnes av høye transaksjonskostnader. Funksjonen «Vann, avløp, renovasjon og avfall» er et godt eksempel på en funksjon som har underfunksjoner hvor det er ulikheter i transaksjonskostnadene. Vann og avløp er en tjeneste som kjennetegnes

av høye spesifikke investeringer, mens det vurderes motsatt for renovasjon og avfall (Hefetz og Warner 2011, 299).

Det var heller ingen sammenheng mellom økonomisk press og konkurranseutsetting av helse- og sosialtjenester. Oppsummert tolkes dette som at økonomi ikke spiller så stor rolle når valget om å konkurranseutsette kommunale tjenester skal tas, i alle fall ikke sammenlignet med faktorer som henger sammen med kommunestørrelse og ideologi. Dette kan jo ha noe med at norske kommuner generelt har en romslig økonomi, i alle fall sammenlignet med andre land. Mine resultater bekrefter blant annet Alsos, Berge og Steen (2013, 39) sin undersøkelse om kommunepolitikeres holdninger til konkurranseutsetting, som slo fast at kommuneøkonomi ikke påvirket valget om å konkurranseutsette.

5.2 Kommunestørrelse

5.2.1 Kommunestørrelse har ingen effekt på sektoruavhengig konkurranseutsetting

Undersøkelsen har lagt til grunn at antall innbyggere i kommunen er et mål på antall tilbydere i markedet, i tillegg til hvor mye kommunen produserer av tjenester. Store kommuner produserer flere tjenester enn små kommuner, og det er rimelig å forutsette at store kommuner har et mer effektivt marked fordi tilgangen på konkurrerende tilbydere er større. I tillegg har store kommuner økt teknisk- og administrativ kapasitet sammenlignet med de mindre kommunene. Kommunestørrelse er altså et mål på tre forskjellige egenskaper som kan tenkes å påvirke konkurranseutsetting. Undersøkelsen fremstilte to alternative hypoteser for sektoruavhengig konkurranseutsetting, og det er kun støtte for hypotesen som angir en positiv retning. Den positive sammenhengen mellom konkurranseutsetting generelt og kommunestørrelse samsvarer med funnene i den norske undersøkelsen til Hovik og Tjerbo (2011, 16). Derimot konkluderte den danske undersøkelsen gjennomført av Petersen, Houlberg og Christensen (2015) med at det ikke var noen sammenheng mellom kommunestørrelse og konkurranseutsetting på et generelt nivå. Foged (2015, 362) fant en positiv sammenheng mellom sektoruavhengig konkurranseutsetting (general relationship) og kommunestørrelse i Danmark, men mente resultatet var fordekt av motstridende resultater fra de forskjellige sektorene og valgte å avvise denne sammenhengen. Jeg mener det samme forholdet gjelder i norske kommuner. Resultatene (vedlegg 3) viser at halvparten av funksjonene har en negativ retning, mens den andre halvparten har en positiv retning. Samtidig er det allerede fastslått at konkurranseutsetting av barnehager påvirker den

sektoruavhengige variabelen i vesentlig grad, slik at den positive effekten av kommunestørrelse i all hovedsak gjelder konkurranseutsetting av barnehager. Det finnes en logikk i at store kommuner har et større innslag av private aktører innen barnehagesektoren. De etterhvert store kommersielle barnehagekjedene kjøper opp frittstående, ideelle og mindre kommersielle barnehager for selv å oppnå stordriftsfordeler innen administrative tjenester og kompetanseutvikling (Bjørn mfl. 2019, 102). Tilgangen på oppkjøp av andre barnehager er naturlig nok større i store kommuner hvor det bor flere barn.

Hypotesen om at store kommuner forsøker å oppnå stordriftsfordeler og dermed konkurranseutsetter mindre enn små kommuner ble derimot avkreftet. Hypotesen ble utledet av teorien om at store kommuner velger å produsere tjenestene sine selv på grunn av stordriftsfordeler, mens mindre kommuner konkurranseutsetter tjenestene sine til andre bedrifter som kan oppnå tilsvarende stordriftsfordeler ved å drifte på tvers av kommunegrensene.

5.2.2 Kommunestørrelse har en positiv effekt på helse- og sosialtjenester

Jeg finner støtte for hypotesen om en positiv sammenheng mellom kommunestørrelse og konkurranseutsetting av tjenester med høye transaksjonskostnader. Resultatet fra denne undersøkelsen støtter Foged (2015) sin studie fra danske kommuner, som fastslo en positiv sammenheng mellom konkurranseutsetting av helse- og sosialtjenester og kommunestørrelse. Foged (2015, 369) undersøkte også hvordan konkurranseutsetting endret seg i takt med befolkningstilvekst, og fant ut at konkurranseutsetting av helse- og sosialtjenestene økte i takt med befolkningen. Forklaringen til Foged (2015, 353) er at store kommuner har større teknisk- og administrativ kapasitet, og at dette er ekstra viktig for tjenester som krever stor grad av teknisk og administrativ kompetanse på grunn av store krav ved kontraktsutforming og oppfølging av leverandørene – altså tjenester preget med lav grad av målbarhet. Slike betingelser materialiserer seg i helse- og sosialtjenestene, og bekrefter dermed at sammenhengen mellom konkurranseutsetting av helse- og sosialtjenester og kommunestørrelse styrkes i takt med størrelsen på transaksjonskostnadene. Forbausende nok fant Petersen, Houlberg og Christensen (2015, 565) en sammenhengen som gikk i motsatt retning. I likhet med Foged (2015) bruker også de argumentet om at store kommuner har større teknisk- og administrativ kapasitet. Derimot mener Petersen, Houlberg og Christensen (2015) at økt kapasitet medfører *mindre* bruk av konkurranseutsetting, fordi økt teknisk- og

administrativ kapasitet brukes til å produsere tjenestene internt, og ikke til å utforme og følge opp av kontrakter. Både eldreomsorg og tjenester for personer med spesielle behov har en negativ sammenheng med kommunestørrelse. På den andre siden fant de ingen signifikant sammenheng mellom kommunestørrelse og helsetjenester. Gjennomgang av relevant forskning viser at hypoteser og resultater spriker i alle retninger, også når de er gjennomført i samme land, som i disse to danske undersøkelsene. Mine resultater for sammenheng mellom konkurranseutsetting av helse- og sosialtjenester og kommunestørrelse samsvarer altså ikke med Petersen, Houlberg og Christensen (2015) sine resultater, men bekrefter Foged (2015) sin undersøkelse. Således tilsier mine resultater at økt teknisk- og administrativ kapasitet til å gjennomføre prosessen som følger av konkurranseutsetting, medfører økt bruk av konkurranseutsetting av helse- og sosialtjenester i norske kommuner. Det er interessant å betrakte mine resultater i lys av en undersøkelse utført av Helsedirektoratet (2019, 34). Undersøkelsens oppgave var å kartlegge kommunenes kjøp av pleie- og omsorgstjenester. De konkluderte også med at store kommuner konkurranseutsatte mer enn små kommuner. Videre viste Helsedirektoratet (2019) sin undersøkelse at trenden i Norge er at små kommuner kjøper mer omsorgsbolig og større kommuner kjøper mer sykehjem. Jeg finner det rimelig at mindre kommuner kan mangle kompetanse og personell til å drifte enkelte omsorgsboliger, hvor det bor særlig krevende brukere, og at det derfor kan være økt konkurranseutsetting av disse tjenestene i små kommuner. Det kan også være slik at transaksjonskostnader i forbindelse med å utforme kontrakter og oppfølging av leverandører for tjenester som omsorgsbolig eller enkelttilbud til personer med spesielle behov krever mindre kompetanse enn for tilsvarende transaksjonskostnader knyttet til konkurranseutsetting av store sykehjem.

I tillegg til produksjonsskala og teknisk- og administrativ kapasitet, kan kommunestørrelse være et mål på hvor stor konkurranse det er i markedet. Konkurranse i markedet er som sagt en forutsetning for at konkurranseutsetting skal være et effektivt tiltak (Boyne 1998). Hefetz og Warner (2011) utførte en undersøkelse hvor de vurderte viktigheten av tjeneste, marked og styringskarakteristikker når myndighetene skal velge blant alternativer for tjenesteproduksjon. I tillegg til de typiske transaksjonskostnadene forbundet med spesifikke investeringer og målbarhet, inkluderte de også konkurranse i markedet blant forklaringsvariablene. Hefetz og Warner (2011) fant ingen sammenheng mellom konkurranseutsetting og graden av spesifikke investeringer og målbarhet i valget om å konkurranseutsette tjenestene når *markedet* var kontrollert for. Det kan tenkes at årsaken til at store kommuner konkurranseutsetter kostbare tjenester som blant annet sykehjem oftere enn de små kommunene, følger argumentet om

større betydning av et effektivt marked for mer kostbare tjenester fordi det er mer penger å spare. Samtidig vil det være tilsvarende mindre avgjørende med et effektivt marked når kommunen konkurranseutsetter tjenester som de ikke klarer å levere selv på grunn av manglende kapasitet, siden det ikke ligger et økonomisk motiv bak beslutningen.

5.2.3 Kommunestørrelse har ingen effekt på tekniske tjenester

Jeg fikk ikke støtte for hypotesen om at små kommuner konkurranseutsetter tjenester med lave transaksjonskostnader i større grad enn folkerike kommuner. En rimelig forklaring på den manglende sammenhengen kan være at små kommuner heller velger ulike former for interkommunalt samarbeid som et alternativ til konkurranseutsetting, noe denne undersøkelsen ikke fanger opp. Det er påpekt i flere studier at mindre kommuner forsøker å oppnå slike stordriftsfordeler ved interkommunalt samarbeid når tilgangen på private leverandører er begrenset (Hovik og Tjerbo 2011; Bel og Warner 2016; Bel og Fageda 2017). Nesheim og Vathne (2000, 28) fastslo at flertallet av norske kommuner (61 prosent) benyttet seg av interkommunale virksomheter for den tekniske tjenesten avfallshåndtering. Monkerud m.fl. (2016) sin rapport om kommunal organisering viser at helse- og sosialtjenester, inkludert barnehage og skole, i liten grad organiseres gjennom interkommunale samarbeid i Norge. Det kan derfor konkluderes med at denne alternative forklaringen hovedsakelig gjelder for enkelte tekniske- og administrative tjenester og ikke helse- og sosialtjenester i norske kommuner.

5.3 Ideologi

5.3.1 Ideologi har en positiv effekt på sektoruavhengig konkurranseutsetting

Ut fra et teoretisk perspektiv var den positive sammenhengen mellom sektoruavhengig konkurranseutsetting og ideologi som forventet, selv om det empirisk var heller tvetydig (Bel og Fageda 2007). Jeg har argumentert for at det ikke kan påvises sektoruavhengige sammenhenger for henholdsvis økonomisk velstand og kommunestørrelse på grunn av motstridende resultater for de ulike tjenestene. Resultatene (vedlegg 3) viser at 12 av 16 funksjoner har en positiv retning, og jeg mener derfor at ideologi har en signifikant effekt på *sektoruavhengig* konkurranseutsetting. Hovik og Tjerbo (2011) fant derimot ingen sammenheng i sin undersøkelse i norske kommuner. De har brukt tilsvarende operasjonalisering av variabelen for konkurranseutsetting, men har beregnet et gjennomsnitt for de tre foregående valgperiodene for å få et mer stabilt uttrykk for ideologi. Ulikheter i variabelen som måler ideologi kan være årsaken til ulike resultater. Resultatene i min

undersøkelse er basert på tverssnittdata, og vil derfor i realiteten ikke analysere faktorene som påvirker *valget* om å konkurransesette, siden den avhengige variabelen kun måler hvorvidt tjenesten er konkurransesatt eller ikke i det aktuelle året hvor data er samlet inn (Bel og Fageda 2007, 528). Mitt resultat kan likevel tillegges betydning med begrunnelse i at dataene er hentet fra valgåret 2015, slik at politikken i de ulike kommunestyrene har vært effektivt i tre år forut for de resterende dataene som er brukt i analysen. Det er også fastslått at mengden konkurransesetting har økt siden Hovik og Tjerbo (2011) sin studie, noe som også kan påvirke de ujevne resultatene. I likhet med Hovik og Tjerbo (2011) fant heller ikke Petersen, Houlberg og Christensen (2015, 567) en sammenheng mellom ideologi og konkurransesetting på et generelt nivå.

5.3.2 *Ideologi har en positiv effekt på konkurransesetting av helse- og omsorgstjenester, men ikke på tekniske tjenester*

Jeg finner støtte for hypotesen om en positiv sammenheng mellom ideologi og konkurransesetting av helse- og omsorgstjenester, og ingen sammenheng mellom ideologi og tekniske tjenester. Petersen, Houlberg og Christensen (2015, 567) konkluderte tilsvarende i sin studie, og mente at pragmatiske motiver for konkurransesetting ikke gjaldt for helse- og sosialtjenester, men kun for de tekniske. Derimot viser resultatene til Petersen, Houlberg og Christensen (2015, 565) at resultatene var signifikante for kun skole og barnehage, og ikke for de tre andre tjenestene som utvilsomt faller inn under det de kaller sosial sektor³. Jeg finner tilsvarende resultater hos de respektive funksjonene i min analyse. Alle funksjonene som sorterer under helse- og sosialsektoren viser en positiv retning, men det er kun effekten på «Helse og omsorg» som er signifikant. Resultatene viser altså at effekten av ideologi varierer noe for de ulike helse- og sosialtjenestene. Hvis vi går tilbake til undersøkelsen utført av Helsedirektoratet (2019), svarte kommunene som konkurransesatte helse- og omsorgstjenester at det i liten grad var som følge av ideologi. Kommunene som *ikke* konkurransesatte svarte derimot at motivet var politisk. Oppsummert vil svarene til Helsedirektoratet (2019) tilsi at ideologi har en viss effekt på konkurransesetting av helse- og omsorgstjenester, og sammenfaller med mine resultater.

³ Dette gjaldt «Health», «Care of elderly» og «People with special needs»

5.3.3 Ideologi har ingen effekt på konkurranseutsetting av barnehager

Effekten av ideologi er ikke signifikant for konkurranseutsetting av barnehager, noe som betyr at uavhengig om kommunene er styrt av representanter fra høyre- eller venstresiden er det jevnt over utstrakt bruk av konkurranseutsetting av barnehager. Resultatene for konkurranseutsetting av barnehager er interessante, siden resultatene viser at det er et skille mellom barnehager og helse- og sosialtjenester når det gjelder ideologi – selv om begge tjenestene oppfattes som viktige velferdstjenester. En del undersøkelser viser at lønnsomheten av privatisering og konkurranseutsetting er større for drift av barnehager enn for de mer tradisjonelle helse- og sosialtjenester (Bjørn m.fl. 2019, 204). Forklaringen kan da være at når lønnsomheten ved å bruke private aktører er stor nok, trumfer muligheten for å redusere budsjetter den politiske agendaen.

6 Konklusjon

I flere år har det vært en politisk strid i det offentlige rom om bruk av konkurranseutsetting i den offentlige tjenesteproduksjonen. Særlig politisert er striden for de typiske velferdstjenestene som helse- og sosialtjenester, men også i en økende grad for skole og barnehage. Likevel viser resultater fra flere undersøkelser at idelogi *ikke* har en effekt på konkurranseutsetting. Denne oppgaven har forsøkt å gi et bidrag til debatten rundt hvilke forhold som påvirker konkurranseutsetting. Nærmere bestemt har jeg undersøkt hvordan henholdsvis ideologi, økonomisk handlingsrom og kommunestørrelse påvirker konkurranseutsetting av helse- og sosialtjenester og tekniske tjenester i norske kommuner. Resultatene viser at det først og fremst er ideologi og kommunestørrelse som påvirker konkurranseutsetting i norske kommuner, og at effekten varierer for de ulike sektorene.

I motsetning til mange andre undersøkelser, har denne analysen vist at ideologi har en effekt på konkurranseutsetting. Andel representanter fra Høyre og Fremskrittspartiet har en signifikant og positiv effekt på konkurranseutsetting på et sektoruavhengig nivå i norske kommuner. Jeg fikk også støtte for hypotesen om at ideologi påvirker konkurranseutsetting av helse- og sosialtjenester, og at ideologi *ikke* har noen effekt på tekniske tjenester. For barnehagesektoren var det derimot ingen signifikant effekt av ideologi, noe som er litt overraskende med tanke på at dette også er et politisert område hvor det har vært stor debatt rundt de såkalte «velferdsprofittørene». Forklaringen kan ligge i at det er såpass lønnsomt å bruke private aktører i barnehagesektoren, at dette trumfer den politiske agendaen og valget om konkurranseutsetting baseres på rasjonalitet.

For økonomisk handlingsrom fant jeg en positiv og signifikant effekt på den sektoruavhengige variabelen. Derimot ble det fastslått at den sektoruavhengige variabelen er så sterkt påvirket av motstridende resultater fra de ulike sektorene, inkludert konkurranseutsetting av barnehager, at den ikke kan regnes for å være sektoruavhengig. Det konkluderes altså med at økonomisk handlingsrom kun påvirker konkurranseutsetting av barnehager, og ikke konkurranseutsetting på et overordnet nivå. Økonomisk handlingsrom har forøvrig ingen påvirkning på verken helse- og sosialtjenester eller tekniske tjenester, så for norske kommuner har økonomi liten effekt på valget om å konkurranseutsette.

Avslutningsvis viste analysen en positiv sammenheng mellom kommunestørrelse og konkurranseutsetting av helse- og sosialtjenester, noe som understreker betydningen av kommunenes tekniske- og administrative kapasitet til å gjennomføre konkurranseutsetting av tjenester som skårer høyt på målbarhet. For sektoruavhengige konkurranseutsetting, viste det seg at effekten av kommunestørrelse varierte for de ulike funksjonene i så stor grad, at konkurranseutsetting ikke kan sies å være påvirket av størrelse på et sektoruavhengig nivå. Kommunestørrelse hadde derimot en signifikant og positiv effekt på konkurranseutsetting av barnehager. For barnehager måler variabelen til dels privatisering, og årsaken til at store kommuner har et signifikant større innslag av private leverandører i barnehagesektoren, kan være at de store kommersielle kjedene er mer interessert i oppkjøp og drift i større kommuner hvor de har mulighet til å dra nytte av stordriftsfordeler. Analysen viste at kommunestørrelse ikke hadde noen effekt på konkurranseutsetting av tekniske tjenester, noe som kan forklares med at mindre kommuner i større grad bruker interkommunale samarbeid for de tekniske tjenestene.

6.1 Avsluttende kommentarer og videre implikasjoner

Denne analysen fastslår at variasjon i konkurranseutsetting av tekniske tjenester ikke kan forklares av noen variable som er inkludert i denne undersøkelsen. Delvis kan nok dette forklares med at variabelen ikke klarer å fange opp størrelsen på transaksjonskostnadene godt nok. Et alternativ kunne vært å undersøke de ulike funksjonene nærmere i forhold til transaksjonskostnader, og da særlig spesifikke investeringer, for å se om dette ville gi andre resultater.

Flere undersøkelser inkluderer flere uavhengige variabler enn jeg hadde mulighet til, med hensyn til oppgavens omfang. Vanligst er ulike variabler for sentralitet og innbyggertetthet (Hovik og Tjerbo 2011; Girth m.fl. 2012; Petersen, Houlberg og Christensen 2015) samt innflytelse fra pressgrupper og profesjonelle ansatt i kommunen (Bhatti, Olsen og Pedersen 2009; Petersen, Houlberg og Christensen 2015). Det ville vært interessant å se om andre variabler hadde lyktes med å forklare variasjonen bedre enn de som er inkludert i oppgaven.

Avslutningsvis vil jeg nevne at denne oppgaven har en begrensning med tanke på at resultatene er basert på en tverrsnittsanalyse, og analysen gir således kun et øyeblikksbilde av hvordan konkurranseutsetting var koblet sammen med de respektive forklaringsvariablene i

2018. Det ville være interessant å se hvordan konkurranseutsetting har endret seg i norske kommuner etter en ny valgperiode, altså i 2022.

7 Litteraturliste

- Alsos, Kristin, Øyvind M. Berge og Johan Røed Steen. 2013. *Norske kommunepolitikeres holdninger til konkurranseutsetting*. Rapport nr. 2013:30. Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo. <http://www.fafo.no/images/pub/2013/20320.pdf>. (20.02.16)
- Aspøy, Arild og Mathilde Aarvold Bakke. 2018. "Billig og bra med private, men ..." *Stat og styring* nr. 28 (4):2-7.
https://www.idunn.no/stat/2018/04/_billig_og_bra_med_private_men_. (11.11.20)
- Bel, Germà og Xavier Fageda. 2007. "Why do local governments privatise public services? A survey of empirical studies." *Local Governments Studies* nr. 33 (4):517-534. doi: 10.1080/03003930701417528.
- Bel, Germà og Xavier Fageda. 2009. "Factors explaining local privatization: a meta regression analysis." *Public Choice* nr. 139:105-119. doi: 10.1007/s11127-008-9381z.
- Bel, Germà og Xavier Fageda. 2017. "What have we learned from the last three decades of empirical studies on factors driving local privatisation?" *Local Government Studies* nr. 43 (4):503-511. doi: 10.1080/03003930.2017.1303486.
- Bel, Germà og Mildred E. Warner. 2016. "Factors explaining inter-municipal cooperation in service delivery: a meta-regression analysis." *Journal of Economic Policy Reform* nr. 19 (2):91-115. doi: 10.1080/17487870.2015.1100084.
- Bhatti, Yosef, Asmus Leth Olsen og Lene Holm Pedersen. 2009. "The Effects of Administrative Professionals on Contracting Out." *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* nr. 22 (1):121-137. doi: 10.1111/j.1468-0491.2008.01424.x.
- Bjørn, Emil C., Jon M. Hippe, Jon Helgheim Holte, Rolf Røtnes, Sissel C. Trygstad og Ann Cecilie Bergene. 2019. *Når velferd er til salgs: Ideelle og kommersielle leverandører av velferdstjenester*.
<https://static1.squarespace.com/static/576280dd6b8f5b9b197512ef/t/5cee902c6e9a7f29bf71727c/1559138355066/Endelig+rapport.pdf>. (10.09.20)
- Bogen, Hanne og Geir Nyen. 1998. *Privatisering og konkurranseutsetting i norske kommuner*. Fafo-rapport 254. Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo.
http://www.fafo.no/media/com_netsukii/254.pdf. (20.02.16)
- Boyne, George A. 1998. "Bureaucratic Theory Meets Reality: Public Choice and Service Contracting in U.S. Local Government." *Public Administration Review* nr. 58 (6):474-484. doi: 10.2307/977575.

- Boyne, George, Julian Gould-Williams, Jennifer Law og Richard Walker. 1999. "Markets, Bureaucracy and Public Management: Competitive Tendering and Best Value in Local Government." *Public Money and Management* nr. 19 (4):23-29. doi: 10.1111/1467-9302.00185.
- Brown, Trevor E. og Matthew Potoski. 2003. "Transaction Costs and Institutional Explanations for Government Service Production Decisions." *Journal of Public Administration Research and Theory* nr. 13 (4):441-468. <https://www.jstor.org/stable/3525657>. (10.09.20)
- Christensen, Tom, Morten Egeberg, Per Læg Reid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik. 2015. *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. 3. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Domberger, Simon og Paul Jensen. 1997. "Contracting Out by the Public Sector: Theory, Evidence, Prospects." *Oxford Review of Economic Policy* nr. 13 (4):67-78. doi: 10.1093/oxrep/13.4.67.
- Elinder, Mikael og Henrik Jordahl. 2013. "Political preferences and public sector outsourcing." *European Journal of Political Economy* nr. 30:43-57. doi: 10.1016/j.ejpoleco.2013.01.003.
- Foged, Søren Kjær. 2015. "The Relationship Between Population Size and Contracting Out Public Services: Evidence for Quasi-experiment in Danish Municipalities." *Urban Affairs Review* nr. 52 (3):348-390. doi: 10.1177/1078087415591288.
- Girth, Amanda M., Amir Hefetz, Jocelyn M. Johnston og Mildred E. Warner. 2012. "Outsourcing Public Service Delivery: Management Responses in Noncompetitive Markets." *Public Administration Review* nr. 72 (6):887-900. doi: 10.1111/j.1540-6210.2012.02596.x.
- Hanssen, Gro Sandkjær, Marit Kristine Helgesen og Signy Irene Vabo. 2014. *Politikk og demokrati: En innføring i stats- og kommunalkunnskap*. 3 utgave. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Hefetz, Amir og Mildred E. Warner. 2011. "Contracting or Public Delivery? The Importance of Service, Market, and Management Characteristics." *Journal of public administration research and theory* nr. 22 (2):289-317. doi: 10.1093/jopart/mur006.
- Helsedirektoratet. 2019. *Kartlegging av kommunenes kjøp av pleie- og omsorgstjenester fra kommersielle og ideelle aktører*. Agenda Kaupang. <https://www.agendakaupang.no>. (12.11.20)
- Hood, Christopher. 1991. "A public management for all seasons?" *Public Administration* nr. 69 (1):3-19. doi: 10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x.

- Hovik, Sissel og Trond Tjerbo. 2011. Organizing local service delivery – a question of ideology or instrumental considerations? Paper presentert ved “Kommunalt selvstyre i Norden”, NOPSA, Vasa, Finland.
- Johannessen, Asbjørn. 2003. *Introduksjon til SPSS*. 4. utg. utgave. Oslo: Abstrakt forlag as.
- Johannessen, Asbjørn, Line Christoffersen og Per Arne Tufte. 2011. *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. 3de utgave. Oslo: Abstrakt forlag AS.
- Johnsen, Åge, Ingun Sletnes og Signy Irene Vabo. 2004. "Konkurransetsetting i teori og praksis." I *Konkurransetsetting i kommunene*, Redigert av Signy Irene Vabo. Oslo: Abstrakt forlag AS.
- Kleppe, Per. 1999. *Bedre tjenesteyting i kommunene?* Forskningsstiftelsen Fafo 1999.
<https://www.fafo.no/images/pub/1999/297.pdf>.
- KMD. 2019. KOSTRA hovedveileder 2019. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Midtbø, Tor. 2007. *Regresjonsanalyse for samfunnsvitere*. 5 utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Moland, Leif E. og Hanne Bogen. 2001. *Konkurransetsetting og nye organisasjonsformer i norske kommuner - muligheter og begrensninger*. Fafo-rapport 351. Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo. http://www.fafo.no/~fafo/media/com_netsukii/351.pdf.
Hentet 20.02.16
- Monkerud, Lars Chr., Marthe Indset, Sigrid Stokstad og Jan Erling Klausen. 2016. *Kommunal organisering 2016*. NIBR-rapport 486. <http://hdl.handle.net/20.500.12199/5868>.
(10.01.18)
- Nesheim, Torstein og Kjell Vathne. 2000. *Konkurransetsetting og bestiller-utfører organisering i norske kommuner*. Bergen: Stiftelsen for samfunns- og nærlingslivsforskning. https://openaccess.nhh.no/nhh-xmlui/bitstream/handle/11250/164751/R59_00.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
(10.12.18)
- NOU: 2000: 19. *Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse?* Oslo: Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/faba078a59434c918eff8a823561ad3d/no/pd/fa/nou200020000019000dddpdfa.pdf>.
- Nymo, Tanya Pedersen, Nicolai Stensig, Eirik Lund, Arun Ghosh og Line Gjersø. 2017. *Arbeid mot økt kommersialisering og privatisering i barnehager, skole og voksenopplæring*. Utdanningsforbundet. <https://www.utdanningsforbundet.no/var->

politikk/kunnskapsgrunnlag/publikasjoner/2017/arbeid-mot-okt-kommersialisering-og-privatisering-i-barnehager-skole-og-voksenopplaring/. (10.11.20)

- Olsen, Johan P. 1996. "Norway: Slow Learner - or yet Another Triumph of the Tortoise?" I *Lessons from Experience. Experimental Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies.*, Redigert av Johan P. Olsen og B. Guy Peters. Oslo: Scandinavian University Press.
- Pallant, Julie. 2016. *SPSS Survival Manual*. 6. utgave. Berkshire: Open University Press.
- Petersen, Ole Helby, Kurt Houlberg og Lasse Ring Christensen. 2015. "Contracting Out Local Services: A Tale of Technical and Social Services." *Public Administration Review* nr. 75 (4):560-570. doi: 10.1111/puar.12367.
- Ringdal, Kristen. 2012. *Enhet og mangfold. Samfunnsvitenskaplig forskning og kvantitativ metode*. 3 utgave. Bergen: Fagbokforlaget.
- Røvik, Kjell Arne. 2007. *Trender og translasjoner: Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Sundell, Anders og Victor Lapuente. 2012. "Adam Smith or Machiavelli? Political incentives for contracting out public services." *Public Choice* nr. 153:469-485. doi: 10.1007/s11127-011-9803-1.
- Tavares, António F. og Pedro J. Camões. 2007. "Local service delivery choices in Portugal: A political transaction costs framework." *Local Government Studies* nr. 33 (4):535-553. doi: 10.1080/03003930701417544.
- Thrane, Christer. 2017. *Regresjonsanalyse, En praktisk tilnærming*. Oslo: Cappelen Damm AS.
- Wassenaar, Mattheus, Tom Groot og Raymond Gradus. 2013. "Municipalities' Contracting Out Decisions: An Empirical Study on Motives." *Local Governments Studies* nr. 39 (3):414-434. doi: 10.1080/03003930.2013.778830.
- Williamson, Oliver E. 1996. *The Mechanisms of Governance*. Oxford, New York: Oxford University Press, Incorporated.
- Øgård, Morten. 2014. "New Public Management - fornyelse eller fortapelse av den kommunale egenart." I *Det kommunale laboratorium*, Redigert av Harald Baldersheim og Lawrence E. Rose. Bergen: Fagbokforlaget.

Vedlegg 1: Variablenes kildehenvisning

Variabel	Type	Måle-nivå	Verdi	Kilde	Dato lastet ned
Konkurransetsetting	Avhengig	Metrisk, forholds-tall	Prosent	https://www.ssb.no/statbank/table/12367/	15.11.19
Økonomisk handlings-rom	Uavhengig	Metrisk, forholds-tall	Prosent	https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/inntektssystemet-for-kommuner-og-fylkeskommuner/utgiftskorrigerte-frie-inntekter/id547765/	15.11.19
Kommune-størrelse	Uavhengig	Metrisk, forholds-tall	Antall	https://www.ssb.no/statbank/table/01222	15.11.19
Ideologi	Uavhengig	Metrisk, forholds-tall	Prosent	https://www.ssb.no/statbank/table/04813	15.11.19

Vedlegg 2: Deskriptiv analyse over de transformerte variablene

(SQRT) Avhengig variabel	Gj.snitt	Median	St.avvik	Min.	Maks.	Skje-vhet	Kurt-ose	N
Konkurransetsetting alle funksjoner totalt	2,40	2,39	0,78	0,67	5,71	0,21	0,12	421
Konkurransetsetting helse- og sosialtjenester	2,28	2,23	0,88	0,00	7,26	0,78	0,24	421
Konkurransetsetting tekniske tjenester	2,00	1,96	1,01	0,00	4,90	0,23	-0,51	421
Barnehage	3,75	4,48	3,16	0,00	9,89	0,02	-1,58	420
Vann, avløp, renovasjon og avfall	3,05	3,01	2,12	0,00	8,60	0,16	-1,03	421
Næringsforvaltning	2,35	2,12	1,91	0,00	7,89	0,60	-0,24	419
Helse- og omsorg	2,36	2,34	0,99	0,00	7,55	0,62	2,10	421
Sosialsektoren samlet	1,42	1,23	1,23	0,00	8,40	1,22	3,35	420
Samferdsel	0,91	0,17	1,47	0,00	8,21	2,12	4,37	418
Barnevern	1,08	0,56	1,32	0,00	8,86	1,56	3,41	420
Politisk styring	3,05	3,02	2,12	0,00	5,56	1,43	1,19	421
Kultursektoren	1,24	1,11	1,01	0,00	5,60	0,89	0,90	421
Brann- og ulykkesvern	0,91	0,47	1,21	0,00	7,86	2,12	6,57	418
Plan, byggesak og miljø	0,99	0,74	1,12	0,00	8,20	1,83	5,40	420
Grunnskole	0,79	0,69	0,63	0,00	3,63	1,16	1,92	419

Administrasjon	0,71	0,59	0,67	0,00	4,17	1,62	3,90	419
Kirke	0,17	0,00	0,79	0,00	9,66	7,28	66,53	420
Eiendomsforvaltning	0,48	0,25	0,64	0,00	4,24	2,15	2,10	420
Kommunale boliger	0,34	0,00	0,69	0,00	4,17	1,62	17,24	418

Vedlegg 3 Multipl regressjonsanalyse konkurranseutsetting for alle funksjoner.

	SQRT Politisk styring og kontrollvirksomheter	SQRT Kultursektoren	SQRT Kirke	SQRT Fysisk planl, kulturminner, natur og nærmiljø	SQRT Næringsforvaltning	SQRT Eiendomsforvaltning	SQRT Samferdsel	SQRT Vann, avløp, renovasjon og avfall
Øk. handlingsrom (ln)	1,197 / 0,059 (1,252)	0,763 / 0,048 (0,987)	0,629 / 0,050 (0,777)	-0,119 / -0,007 (1,091)	-1,618 / -0,054 (1,882)	0,317 / 0,031 (0,626)	3,928** / 0,170 (1,424)	1,139 / 0,034 (2,095)
Antall innb. (ln)	-0,132 / -0,053 (0,162)	-0,144 / -0,073 (0,128)	0,156 / 0,102 (0,101)	-0,381** / -0,175 (0,142)	-0,076 / -0,020 (0,246)	0,195* / 0,157 (0,081)	-0,048 / -0,017 (0,185)	0,063 / 0,015 (0,271)
Andel rep. Høyre og Frp	0,002 / 0,020 (0,005)	-0,002 / -0,025 (0,004)	0,000 / -0,003 (0,003)	0,003 / 0,035 (0,004)	-0,006 / -0,042 (0,008)	-0,001 / -0,029 (0,003)	0,014* / 0,133 (0,006)	0,003 / 0,018 (0,008)
Konstant	-1,020	0,261	-1,677	2,581	6,051	-0,854	-7,206	0,440
R ²	0,009	0,015	0,006	0,025	0,003	0,017	0,030	0,001

Note: Standardfeil i parentes. * $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$

Vedlegg 3 Forts.

	SQRT Brann- og ulykkesvern	SQRT Kom. boliger	SQRT Helse og omsorg	SQRT Sos.sekt. samlet	SQRT Barnevern	SQRT Grunnskole	SQRT Barnehage	SQRT Administrasjon
Øk. handlingsrom (ln)	0,725 / 0,038 (1,191)	0,688 / 0,064 (0,674)	-0,510 / -0,033 (0,915)	0,618 / 0,035 (1,085)	0,511 / 0,024 (0,285)	-1,186 / -0,118 (0,609)	-10,748*** / -0,215 (2,149)	-0,838 / -0,079 (0,659)
Antall innb. (ln)	-0,063 / -0,027 (0,155)	-0,041 / -0,031 (0,087)	0,418*** / 0,217 (0,119)	0,275 / 0,127 (0,141)	0,357* / 0,138 (0,168)	0,124 / 0,100 (0,079)	3,259*** / 0,513 (0,278)	-0,124 / -0,095 (0,086)
Andel rep. Høyre og Frp	0,004 / 0,043 (0,005)	-0,006 / -0,042 (0,008)	0,011** / 0,157 (0,004)	0,005 / 0,069 (0,004)	0,008 / 0,086 (0,005)	0,002 / 0,057 (0,002)	0,017 / 0,076 (0,009)	0,000 / 0,001 (0,003)
Konstant	-0,412	2,581	1,597	-0,978	-1,468	2,685	13,125	2,870
R ²	0,003	0,006	0,119	0,023	0,033	0,052	0,525	0,006

Note: Standardfeil i parentes. * $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$

Vedlegg 4 Regresjonsanalyse, ekskludert Austevoll og Moskenes N = 419

	Sqrt Konkurransetsetting alle funksjoner totalt	Sqrt Konkurransetsetting helse- og sosialtjenester
	b / β	b / β
Økonomisk handlingsrom (ln)	-1,263 / -0,106* (0,579)	-0,394 / -0,030 (0,757)
Antall innbyggere (ln)	0,706*** / 0,480 (0,075)	0,387*** / 0,243 (0,099)
Andel representanter Høyre og Frp	0,007** / 0,133 (0,002)	0,007* / 0,121 (0,003)
Konstant	2,179	1,459
R ²	0,396	0,116

Note: Standardfeil i parentes. * p < 0,05; **p < 0,01; ***p < 0,001