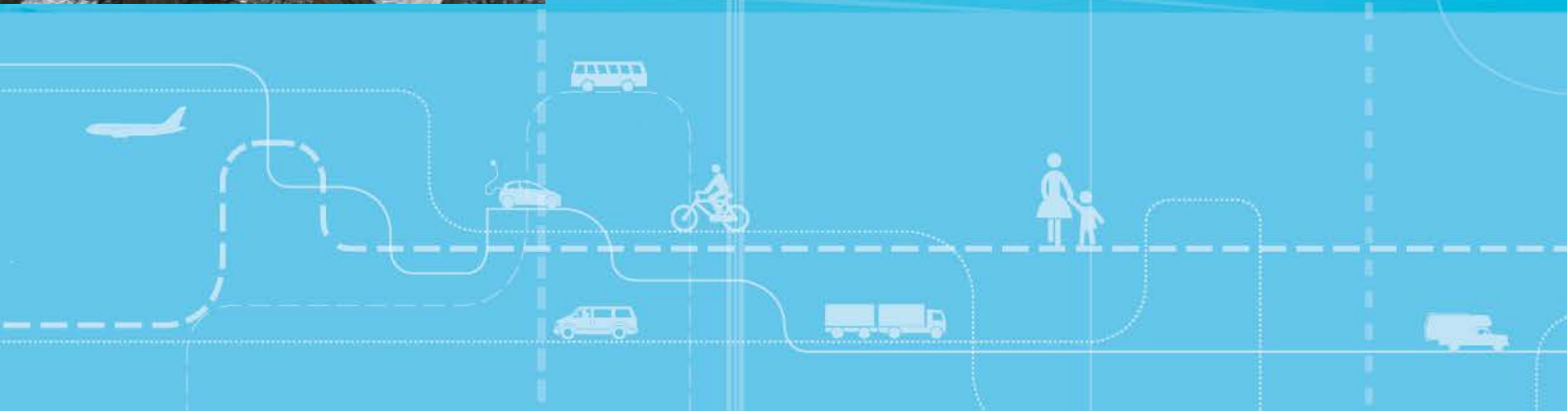
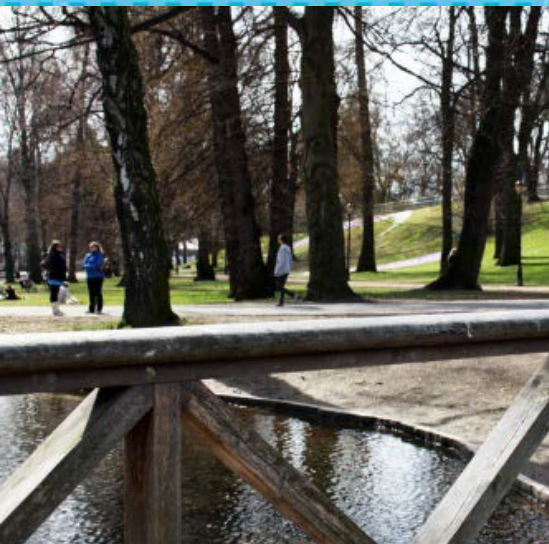


TØI rapport 1521/2016

Merethe Dotterud Leiren
Ingjerd Solfeld

tøi Transportøkonomisk institutt
Stiftelsen Norsk senter for samferdselsforskning

Utsetting av lokale park- og veitjenester til private i stor skala: En norsk case-studie



Utsetting av lokale park- og veitjenester til private i stor skala: En norsk case-studie

Case-rapport i forskningsprosjektet «Innovationer i det offentlige-private samspil» (INOPS)

Merethe Dotterud Leiren
Ingjerd Solfeld

Forsidebilde: Fra Slottsparken, tatt av Kjersti Sørli Rimer, NMBU

Transportøkonomisk institutt (TØI) har opphavsrett til hele rapporten og dens enkelte deler. Innholdet kan brukes som underlagsmateriale. Når rapporten siteres eller omtales, skal TØI oppgis som kilde med navn og rapportnummer. Rapporten kan ikke endres. Ved eventuell annen bruk må forhåndssamtykke fra TØI innhentes. For øvrig gjelder [åndsverklovens](#) bestemmelser.

Tittel	Utsetting av lokale park- og veitjenester til private i stor skala: En norsk case-studie	Title	Contracting out local park and road services: Insights from Oslo
Forfatter(e):	Merethe Dotterud Leiren Ingjerd Solfeld	Author(s)	Merethe Dotterud Leiren Ingjerd Solfeld
Dato:	10.2016	Date:	10.2016
TØI-rapport	1521/2016	TØI Report:	1521/2016
Sider:	17	Pages:	17
ISBN elektronisk:	978-82-480-1756-1	ISBN Electronic:	978-82-480-1756-1
ISSN:	0808-1190	ISSN:	0808-1190
Finansieringskilde(r):	Aalborg Universitet/ HedeDanmark Strategy and Innovation	Financed by:	Aalborg University/ HedeDanmark Strategy and Innovation
Prosjekt:	4132 - Compare	Project:	4132 - Compare
Prosjektleder:	Merethe Dotterud Leiren	Project Manager:	Merethe Dotterud Leiren
Kvalitetsansvarlig:	Frode Longva	Quality Manager:	Frode Longva
Fagfelt:	Marked og styring	Research Area:	Markets and Governance
Emneord:	Parker, veier, konkurransetsetting, organisering av lokale tjenester	Keyword(s)	Competitive tendering, road maintenance, parks, organisation of local public services

Sammendrag:

Målet med denne studien er å bidra til å øke forståelsen av kommunal organisering av tekniske tjenester. Den gir også et innblikk i ulike syn på konkurranseutsetting av park- og veitjenester i en stor norsk kommune, som har konkurranseutsatt alle drift- og vedlikeholdstjenester innenfor park og vei. Gjennomgangen viser at sektorene har vært gjennom flere omorganiseringer. Tidligere var veitjenestene utført i egenregi i Oslo veivesen som i 2001 ble et kommunalt eid aksjeselskap, og som i 2012 gikk konkurs. Parktjenestene ble utført i en egen enhet fram til forvaltning og drift ble skilt og kommunen dannet sitt eget kommunale foretak, Park og idrett Oslo KF som i 2009 ble avviklet. Parkdrift i egenregi ble nedlagt i 2011 i forbindelse med danning av Bymiljøetaten. Siden 2012 er både park- og veitjenester konkurranseutsatt og utført av eksterne aktører. Denne casestudien bygger i hovedsak på intervjuer med ansatte i Oslo kommune.

Summary:

The aim of this study is to increase the understanding of how municipalities organise local technical services. It also provides insights into different views related to outsourcing of park and road services in a large Norwegian municipality, which has introduced competitive tendering for all its park and road maintenance services. The contribution shows that these sectors have been re-organised several times. Originally the municipality performed its road maintenance tasks in-house via *Oslo vei* (Oslo Road), which in 2001 became a municipality-owned stock enterprise. In 2012, it went bankrupt. Oslo carried out its park services in-house until it founded a municipal operation enterprise, *Park og Idrett oslo KF* (Park and sports), which was dissolved in 2009. When the Agency for Urban Environment was established in 2011, the municipality also stopped carrying out park services in-house. Since 2012 maintenance of park and road services has been procured. This case study is primarily based on interviews with employees in the city of Oslo.

Language of report: Norwegian

Transportøkonomisk Institutt
Gautstadalleen 21, 0349 Oslo
Telefon 22 57 38 00 - www.toi.no

Institute of Transport Economics
Gautstadalleen 21, 0349 Oslo, Norway
Telefon 22 57 38 00 - www.toi.no

Forord

Temaet for denne rapporten er organisering av drift og vedlikeholdstjenester innenfor park og vei i Oslo kommune. Rapporten gir en beskrivelse av hvordan organiseringen har utviklet seg fra å driftes i egenregi til fullskala utsetting til private entreprenører.

Rapporten er en del av prosjektet «Innovationer i det offentlige-private samspil» (INOPS), som omhandler ulike måter å organisere lokale park- og veitjenester i Danmark, Norge, Storbritannia og Sverige. I INOPS har vi samlet inn data fra en spørreundersøkelse blant alle danske, norske og svenske og en rekke engelske kommuner. Funnene fra Norge er presentert i artikkelen «Capability versus efficiency: contracting out park and road services in Norway» (Leiren, Lindholst, Solfjeld og Randrup 2016). I forlengelsen av de kvantitative undersøkelsene ville vi se nærmere på enkelte case i de ulike landene, for å bedre forstå utviklingen av ulike organisasjonsmodeller innenfor disse tekniske tjenestene. I Norge valgte vi å se nærmere på Oslo, fordi kommunen skiller seg ut ved at den har satt ut alle sine park- og veitjenester på anbud. Til forskjell fra Oslo har de fleste norske kommuner en blandingsmodell innenfor drift og vedlikehold på vei og park.

Rapporten er skrevet i samarbeid mellom forfatterne, Merethe Dotterud Leiren, Transportøkonomisk institutt og Ingjerd Solfjeld, Universitetet for miljø- og biovitenskap, som også har jobbet sammen om datainnsamlingen. Andrej Christian Lindholst, adjunkt ved Institutt for statsvitenskap ved Universitetet i Aalborg, har ledet arbeidet i INOPS, og har bidratt med nyttige innspill underveis i prosessen. Avdelingsleder Frode Longva på Transportøkonomisk institutt har kvalitetssikret rapporten.

Forfatterne vil takke alle som har bidratt med informasjon gjennom intervjuer. Forfatterne vil også takke Andrej Christian Lindholst, Thomas Randrup og Frode Longva for gode kommentarer til arbeidet med dette bidraget.

Oslo, oktober 2016

Transportøkonomisk institutt

Gunnar Lindberg
Direktør

Frode Longva
Avdelingsleder

Innhold

Sammendrag

1 Innledning	1
1.1 Metode	1
1.2 Gangen i rapporten.....	2
2 Norsk kontekst for utsetting av tjenester til private entreprenører	3
2.1 Utsetting av tjenester i norsk kontekst.....	3
2.2 Delegering av lokale park- og veitjenester i Norge	3
3 Vei- og park-tjenester i Oslo	5
3.1 Organisering.....	5
3.1.1 Fra Oslo parkvesen til bymiljøetat	5
3.1.2 Spesielle forhold i bydelene	6
3.1.3 Fra Oslo veivesen til konkurranseutsetting.....	7
3.1.4 Krav til økonomisk inntjening	7
3.1.5 Koordinering av oppgaver innad i kommunen.....	8
3.2 Styring via kontrakter.....	8
3.2.1 Lover, regler og støttefunksjoner	8
3.2.2 Tildelingskriterier og krav i kontraktene	9
3.2.3 Konkurransen	10
3.2.4 Oppfølging av kontrakter	11
3.2.5 Politisk styring	12
3.2.6 Kommunikasjon med publikum.....	13
3.3 Sosiale aspekter.....	13
3.4 Betragtninger om fordeler og ulemper ved egen drift kontra konkurranseutsetting	14
3.5 Tanker om fremtiden.....	14
4 Referanser	16

Sammendrag

Utsetting av lokale park- og veitjenester til private i stor skala: En norsk case-studie

TØI rapport 1521/2016

Forfattere: Merethe Dotterud Leiren og Ingrid Solfjeld

Oslo 2016 17 sider

Sektorene park og vei har vært gjennom flere omorganiseringer i Oslo med ulike selskapsformer som egenregi, foretak og aksjeselskap. I dag er alle drift- og vedlikeholdstjenester innenfor park og vei i Oslo konkurransutsatt. Studien gir et innblikk i ulike syn på konkurransetsetting av park- og veitjenester og hvordan en stor norsk kommune styrer disse tjenestene i dag.

Målet med denne studien er å bidra til å øke forståelsen av kommunal organisering av tekniske tjenester. Ved å se på park- og veitjenester i Oslo kommune, som har konkurransutsatt alle drift- og vedlikeholdstjenester innenfor park og vei, gir vi en beskrivelse av: (1) hvordan drift- og vedlikehold av park- og veitjenester har utviklet seg de siste tiårene; (2) hvordan kommunen styrer disse tjenestene i dag. (3) Vi nevner også noen sosiale aspekter som ansatte i kommunen er opptatte av i forbindelse med utsetting av tjenester til private aktører. Informasjonen er i hovedsak hentet fra intervjuer med ansatte i Oslo kommune.

Gjennomgangen viser at park- og veisektorene har vært gjennom flere omorganiseringer. Tidligere var veitjenestene utført i egenregi i Oslo veivesen som i 2001 ble et kommunalt eid aksjeselskap, og som i 2012 gikk konkurs. Parktjenestene ble utført i en egen enhet fram til forvaltning og drift ble skilt og kommunen dannet sitt eget kommunale foretak, Park og idrett Oslo KF som i 2009 ble avviklet. Etter konkursen i Oslo Vei AS i 2012 hadde Oslo kommune ikke lenger eierskap til utførere av park- og veitjenester.

Når det gjelder hvordan kommunen styrer drift og vedlikehold av park- og vei-tjenester, så skjer denne gjennom kontrakter og oppfølging gjennom møter og av kontrollører, som hver dag er ute i feltet for å se til at avtalene følges opp. Risikofordeling mellom kommunen som oppdragsgiver og de private entreprenørene er et tema hvor kommunen er usikker på om den har funnet en god balanse.

Aspekter som de ansatte har vært opptatte av, gitt flere omorganiseringer, inkluderer arbeidsforhold, «eierskap» til arbeidet og tap av kunnskap.

1 Innledning

I en spørreundersøkelse gjennomført blant alle norske kommuner finner Leiren m.fl. (2016) at innenfor drift- og vedlikeholdstjenester på vei og park, har de fleste norske kommuner en blandingsmodell. Få rendyrker organiseringsmodellen enten ved å gjennomføre alle oppgaver i egenregi eller sette ut alle oppgavene til private. Forfatterne finner også at en viktig grunn til at norske kommuner setter ut park- og veitjenester til private entreprenører, er at kommunene ikke har kapasitet til å utføre tjenestene selv. Derfor er det interessant å se på den største kommunen i Norge, Oslo, som har nærmere 660.000 innbyggere, og som på grunn av sin størrelse forventes å ha kapasitet til å utføre tjenestene i egenregi. Etter flere omorganiseringer, herunder opprettelsen av kommunale foretak, har imidlertid kommunen valgt å sette ut alle sine drift- og vedlikeholdstjenester for park og vei til private aktører.

1. I denne undersøkelsen stiller vi tre spørsmål: Organisering: Hvordan har drift- og vedlikehold av park- og veitjenestene utviklet seg de siste tiårene?
2. Styring: Hvordan styrer kommunen disse tjenestene i dag?
3. Sosiale aspekter: Hvilke sosiale aspekter har de ansatte i kommunen vært opptatt av i forbindelse med utsetting av tjenestene til private aktører?

Studien er viktig fordi det er en av svært få studier av vei- og parktjenester på lokalt nivå i Norge (Leiren m.fl. 2016; Randrup og Persson, 2009). Park- og veitjenester legger beslag på arealer, som er aktuelt spesielt der det er kamp om plassen i byområder. Sektorene er også av betydning for trafiksikkerhet, helse, miljø og klimahensyn.

1.1 Metode

Studien bygger på kvalitative kilder. For å gi et innblikk i konteksten for delegering av tjenester til private aktører benyttes informasjon hentet fra bidrag i litteraturen. Informasjon om lokal vei- og parkdrift i Norge generelt er også hentet fra litteratur og intervjuer med representanter for nasjonale interesseorganisasjoner, en for park (Bad, park og idrett) og en for vei (Norsk kommunalteknisk forening). Informasjon om erfaringene med delegeringen av park- og veitjenester i Oslo er hentet fra et intervju med tre representanter for vei- og parkforvaltningen i Oslo. Informasjon om dagens organisering og historien fram til denne bygger i hovedsak på intervjuer med en representant for veiforvaltningen, en for parkforvaltningen samt en tidligere medarbeider gjennom mange år innen drift og forvaltning av parkområder- og trær i Oslo kommune, samt kommunale dokumenter.

For å unngå at informasjon er knyttet til personopplysninger og i tråd med reglene om personvern, er informantene anonyme (NSD Personvernombudet for forskning, uten dato). Dette har bidratt til at informantene har kunnet snakke fritt. Rapporten er ensidig ved at intervjudata i hovedsak er samlet fra personer som arbeider i kommuneadministrasjonen. At enkelte informanter har lang tilknytning til feltet bidrar med refleksjoner over tid. Imidlertid er synspunkter og perspektiver fra utenforstående mangelfull i rapporten. Derfor nøyer vi oss med å beskrive overordnede trekk og påpeke

sentrale diskusjoner knyttet til omorganiseringen av park- og veitjeneste-ansvaret. Vi tydeliggjør også hvilke beskrivelser som er hentet fra de vi har intervjuet.

Arbeidet er en del av et større prosjekt «Innovationer i det offentlige-private samspil». Statistisk informasjon om organisering av drift- og vedlikeholdsoppgaver innenfor vei og park i norske kommuner er publisert i et spesial nummer av *International Journal of Public Sector Management* utgave 29, nr. 5, 2016. Prosjektet har en egen hjemmeside (se: [http://vbn.aau.dk/da/projects/innovationer-i-det-offentligeprivate-samspil-inops\(8b3197f6-c37b-4fab-bc90-97a875d28297\).html](http://vbn.aau.dk/da/projects/innovationer-i-det-offentligeprivate-samspil-inops(8b3197f6-c37b-4fab-bc90-97a875d28297).html)).

1.2 Gangen i rapporten

I denne rapporten gir vi i neste kapittel en kontekstbeskrivelse av delegering av offentlige tjenester til private entreprenører. Deretter beskriver vi hvordan organiseringen av drift og vedlikehold av park og vei har utviklet seg i Oslo siden tidlig på 1990-tallet, da disse tjenestene ble drevet i egenregi. Så beskriver vi hvordan tjenestene styres i dag og til slutt nevner vi en del sosiale aspekter ved konkurranseutsetting og hvilke verdier som settes under press når kommunene velger å sette ut tjenester som tradisjonelt har vært utført i egenregi.

Til slutt konkluderer vi med at selv om det i Oslo har vært utfordringer med utsetting av kommunale park- og veitjenester til private, har organisasjonen nå «satt seg» og tidligere problemer i stor grad løst eller akseptert. Videre utfordringer er vurdering av kontraktens utforming og varighet samt medvirkning fra publikum og innovasjonsaspekter i kontraktene.

2 Norsk kontekst for utsetting av tjenester til private entreprenører

I denne delen gir vi et innblikk i hvordan utsetting av offentlige tjenester til private aktører gradvis har blitt innført i Norge. Tekniske tjenester er sektorer som ofte har vært konkurranseutsatt tidligere eller i større grad enn andre offentlige tjenester. Vi gir en introduksjon til hvordan dette har vært for drift og vedlikehold innenfor park- og vei-sektoren.

2.1 Utsetting av tjenester i norsk kontekst

I 1990 begynte den norske regjeringen å skille ut tjenester og selskaper samt å øke uavhengigheten til utskilte offentlig eide selskaper (Christensen, 2003). Innføringen av «New Public Management» var del av en grundig utredningsprosess. I 1984 presenterte Haga-utvalget det norske systemet for virksomhetsstyring (Skagestad, 2015). Det la til grunn et kommersielt utgangspunkt som legger til grunn at offentlig forvaltning og private bedrifter er av samme karakter. I 1986 presenterte Høyre-regjeringen et moderniseringsprogram. Året etter innførte Regjeringen Brundtland et fornyelsesprogram, Den nye staten. Disse programmene innførte mål- og resultatstyring i forvaltningen, men formuleringene var svake og uten forpliktelser. Imidlertid satte fornyelsesprogrammet en plan om å innføre resultatstyring innen utgangen av 1990.

Siden 1990 har flere offentlige administrasjonsheter endret tilknytning og selskapsstruktur. I 2002 økte regjeringen fokuset på delegering av en rekke ulike roller og funksjoner (Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 2002). På kommunalt nivå har konkurranseutsettingen økt. Prosentandelen kommuner som har innført en form for konkurranse av offentlige tjenester økte fra 60 i 2004 til 77 i 2008 (Hovik og Stigen, 2008). Konkurranseutsetting blir oftere innført for tekniske tjenester enn andre tjenester, og driftsoppgaver er de oppgavene som er mest konkurranseutsatt i kommunene (Hovik og Stigen, 2008).

2.2 Delegering av lokale park- og veitjenester i Norge

I Norge startet utviklingen med økt bruk av private entreprenører innenfor vedlikehold og drift av kommunale parker og veier i henholdsvis 1990 og 2000. Nasjonale myndigheter har vært viktige i denne utviklingen ved å gå foran og vise vei. Mange kommuner opprettet først sterkere funksjonelle og finansielle oppdelinger innad i administrasjonen, enten ved at de etablerte offentlige selskaper eller separate interne avdelinger med ansvar for vedlikehold. Senere ble noen av tjenestene konkurranseutsatt. Det første kjente eksemplet på slike reformer innenfor park- og grønt-området er fra 1995 hvor den mellomstore kommunen Drammen, skilte ut vedlikeholdsoppgaver i et aksjeselskap og innførte anbuds konkurranser. Noen kommuner har beholdt ansvaret i egne hender, og utfører vedlikeholdsoppgaver internt via offentlige selskaper. Andre kommuner har oppløst

offentlig eide selskaper og i ulik grad satt ut vedlikeholdsoppgavene til private entreprenører. For eksempel opprettet Oslo og Tromsø offentlige aksjeselskaper med ansvar for vedlikeholdsoppgaver innenfor park og vei tidlig på 2000-tallet. I Oslo ble det kommunale foretaket med ansvar for park- og friområder oppløst i 2009, og veiselskapet i 2012 etter år med dårlige økonomiske resultater. Siden da har Oslo konkurranseutsatt alle drifts- og vedlikeholdsoppgaver innen park og vei, i motsetning til eksempelvis Stavanger som etablerte et selskap i egenregi i 2005. Selskapet deltok i konkurrerende anbudsprosesser i Stavanger og andre steder og har utvidet virksomheten sin til omkringliggende kommuner, som følge av at de har vunnet anbudskonkurranser.

Opp gjennom årene har kommunene testet ulike måter å organisere park og vei-ansvar (se for eksempel Durucz, 2014). Det er tre vanlige måter å organisere drift og vedlikehold av park og vei i Norge: Å sette ut tjenestene, drive dem i egenregi og en kombinasjon av å sette ut tjenestene og drive dem i egenregi. I det første tilfellet organiserer kommunene som har satt ut tjenestene sine, anbudsprosesser, administrerer kontrakter og kontrollerer at de private entreprenørene følger opp kontraktene og gjør det de skal. I det andre tilfellet har lokale myndigheter som ikke setter ut tjenestene, en intern tjeneste-enhet, som utfører vedlikeholdsoperasjoner. I det tredje tilfellet løses noen oppgaver internt, mens andre oppgaver settes ut til eksterne. Det kan være de samme oppgavene som delvis løses internt og eksternt, eller det kan være ulike oppgaver. Noen kommuner har organisert seg slik at de har klare grenser mellom de enhetene som planlegger og bestiller ulike oppgaver og de som utfører oppgavene. I slike tilfeller ligner organiseringen på ansvarsfordelingen hos kommuner som har satt ut tjenestene sine. Det kan være en forberedelse av framtidig utsetting av tjenester og til slutt føre til inngåelse av kontrakter med private operatører. I det tredje tilfellet kjøper kommuner som kombinerer kontrakter med private entreprenører og drift i egenregi, oppgaver som egen enhet ikke utfører på markedet. Mens større og mellomstore kommuner i Norge er kjent for å ha gjennomført reformer som har endret organiseringen i kommunen, anses mindre kommuner å være mer tradisjonelle i måten de organiserer sine tjenester på, dvs. at administrasjon og drift er integrert i samme enhet i kommunen (Leiren m.fl. 2016).

3 Vei- og park-tjenester i Oslo

I denne delen beskriver vi hvordan drift- og vedlikeholdstjenestene er organisert i Oslo. Deretter beskrives den historiske prosessen fra egen drift via dannelse av kommunalt foretak for parkdrift og aksjeselskap for veidrift til 100 prosent konkurranseutsetting. Deretter beskriver vi hvordan dagens kontrakter utformes og hvordan kontraktstyringen i Oslo foregår. Til sist oppsummeres hvordan informantene ser på dagens organisering av vei- og parktjenester og noen tanker om relevante utfordringer i dagens forvaltningssituasjon.

3.1 Organisering

I Oslo er vei- og parkforvaltningen en avdeling under Bydriftsdivisjonen i Bymiljøetaten. Den består av fire seksjoner: kontroll, vei, park og byromsforvaltning, totalt utgjør dette ca. 50 personer som jobber med forvaltning og drift. Bymiljøetaten ble opprettet i 2011 og er en sammenslåing av den tidligere friluft-, samferdsels-, idretts-, trafikk- og ENØK-etaten. Mens Parkforvaltningen i Bymiljøetaten har ansvar for parker i sentrum og store byparker, turveidrag og sammenhengende grøntstruktur, har bydelene ansvar for lokale parker, plasser, grøntarealer og nærmiljøanlegg. Innenfor idrettsforvaltningen har Oslo en del egendrift og avtaler med lokale idrettsforeninger. Tradisjonelt gjelder dette gressklipping. For øvrig kjører Oslo i dag inn alle park- og veitjenester.

3.1.1 Fra Oslo parkvesen til bymiljøetat

Historisk har det vært en utvikling mot større og mer sentraliserte enheter innen park- og friområdeforvaltning. Parkvesenet ble på 90-tallet slått sammen med idrettsvesenet til å bli Park- og idrettsetaten og deretter, i 1999, sammenslått med Skog- og friluftsetaten og gitt det nye navnet Friluftsetaten som senere gikk inn i dagens Bymiljøetat.

I forbindelse med opprettelsen av Friluftsetaten i 1999, bestemte politikerne å skille forvaltning og drift (Oslo bystyre, sak 426/1999). Kommunen utviklet en «bestiller-/utfører»-modell. Drift av grønt- og friluftsanlegg ble deretter gradvis konkurranseutsatt. Først ute var sør og Groruddalen og deretter indre by. I 2004 vedtok bystyret å etablere et kommunalt foretak Oslo Grønt og Idrett KF (endret senere samme år navn til Park og Idrett Oslo KF). Det kommunale foretaket vant flere av kontraktene som var konkurranseutsatt.

Driften av øyene i Oslofjorden, «Maritim» og driften av de kommunale skogene i Oslo «Skogen» ble ikke konkurranseutsatt. Dette ble, ifølge en av informantene, begrunnet med at det ikke var noe fungerende marked. Drift av idrettsanlegg («Idrett») ble heller ikke konkurranseutsatt. Det inngikk en bestemmelse i foretaksstyrets fullmakter at ansvaret for mindre idrettsanlegg kunne settes bort til idrettslag uten konkurranse (Oslo bystyre, sak 155/04). I den senere tid har Bymiljøetatens parkforvaltning i større grad overtatt idrettens drift av gressarealer, også på noen av kamparenaene. Parkrammene rundt idrettsanlegg vurderes, ifølge en av informantene, også overført til parkforvaltningen.

I 2009 ble Park og Idrett Oslo KF oppløst og Park og Idrett Oslo fortsatte som en «Etat under avvikling» (Oslo bystyre, sak 148/09). All parkdrift ble da etterhvert overlatt til eksterne tilbydere. Kommunen beholdt bestiller- og kontrollørfunksjonene for park- og friområdene internt i den nåværende Bymiljøetaten.

Det kommunale foretaket hadde, ifølge en av informantene, utfordringer på kapasitetssiden. En av informantene nevner et eksempel på et oppdrag som det kommunale foretaket tok på seg, men ikke hadde kapasitet til å gjøre. Da de skulle gjennomføre linjerydding for Hafslund, en krevende oppgave, sprakk tidsskjemaet og oppdraget gikk med tap, fordi foretaket måtte leie inn en entreprenør for å ferdigstille oppdraget og oppfylle kontraktsforpliktelsene.

Økonomien til det kommunale foretaket var dårlig. I intervjuene nevnes ulike forklaringer for dette: ledelsesproblemer, mangel på fagpersoner og begrensninger i utstyr. En av informantene mener at dårlige kjøretøy og annet utstyr påvirket motivasjonen til arbeidstakerne negativt. På grunn av dårlig økonomi ble det bestemt at organisasjonen skulle avvikles (Oslo bystyre, sak 148/09).

Informantene påpeker også andre årsaker til at det kommunale foretaket Park og Idrett Oslo KF hadde utfordringer og ble lagt ned. Kapasitet var en slik utfordring. Det siste året som foretaket var operativt, utførte det, ifølge informanten, ikke arbeidet tilfredsstillende og ble ilagt store beløp i dagbøter (over 1 million kroner). Det lå i kortene at disse pengene aldri ville komme inn i kommunekassen siden foretaket var eid av kommunen. Dette ville ha vært annerledes dersom det kommunale foretaket i stedet hadde vært en privat entreprenør i tilsvarende situasjon. En av årsakene til kapasitetsutfordringene som informantene fremhevet, var at det kommunale foretaket hadde fast ansatte personer. Foretaket kunne derfor ikke hente inn medarbeidere ved behov på samme måte som en mer fleksibel privat entreprenør kan.

Et par av informantene nevner også at en utfordring i det kommunale foretaket var at personer i kommunens parkvesen hadde fått arbeid gjennom spesialtiltak, som for eksempel arbeidstrening. Dette var personer med ulike utfordringer, for eksempel redusert arbeidskapasitet. Etter hvert ble de fast ansatte. Det kunne være utfordrende, for eksempel, for områdeledere som måtte ha tett oppfølging av medarbeidere i det daglige arbeidet. Det kommunale foretaket fikk, ifølge en av informantene, i noen grad økonomisk kompensasjon for dette.

3.1.2 Spesielle forhold i bydelene

Bydelene har egen drift i bydels*parkene*. Bymiljøetaten har i disse parkene fremdeles ansvaret for trærne. Trær ble ifølge en av informantene ikke overført til bydelene i bydelsreformen i 2004. Begrunnelsen for det er, ifølge en av informantene, at bydelene ikke har den kompetansen som kreves for å forvalte trær. Samtidig har bydelene mange store gamle trær som vanskelig kan erstattes. Bymiljøetaten derimot, har solid kompetanse på forvaltning av trær og ønsket å videreføre forvaltning på en sikker måte for å ta vare på disse verdiene.

Bydelene nærmest sentrum (innenfor ring 3) har flere parker med relativt høy standard på opparbeidelse og høy bruksintensitet. Ifølge en av informantene, har flere av disse bydelene gått sammen om å konkurranseutsette parkdrift. Bydeler i ytre by, for eksempel Groruddalen, driver parkene i stor grad ved hjelp av den sosialt orienterte organisasjonen, Bydelsrusken.

3.1.3 Fra Oslo veivesen til konkurranseutsetting

Konkurranseutsetting startet med en prøveperiode fra midten av 1990-tallet og ble en fast ordning rundt år 2000 innenfor samferdsel. En av informantene mener at målet var å frigjøre tjenestene og gjøre produksjonen mer effektiv ved hjelp av konkurranse. Oslo Vei AS var en norsk entreprenørbedrift som formelt ble etablert 4. april 2001 som en fortsettelse av Oslo Veivesen. Veivesenet var tidligere en etat i Oslo kommune med en 150 år lang historie. Oslo Veis virksomhet omfattet entreprenørtjenester, service- og vedlikeholdsoppdrag, pukk- og asfaltproduksjon og autoriserte verkstedtjenester. Oslo Vei ble begjært konkurs 7. desember 2012. Da konkursen kom, måtte kommunen få på plass en beredskap over døgnet. Dette påførte kommunen mange millioner i ekstrakostnader ekstra. Informanten påpeker at en utfordring knyttet til å eie Oslo Vei var å ha tillitt blant konkurrentene. Selv om Oslo Vei var en «fri fugl», så kunne andre entreprenører være skeptiske til å legge inn bud. Markedet måtte ha tillit til at Oslo Vei ikke ble favorisert.

Tabell 3.1: Historiske hendelser i park- og veiforvaltning i Oslo (figur utarbeidet av forfatterne)

	Vei	Park
1996	Samferdselsetaten opprettet	
1999		Friluftsetaten opprettes. Bestiller- og utførerfunksjon i etaten skilles
2001	Oslo Vei AS opprettes. (en fortsettelse av Oslo veivesen) Heleid kommunalt aksjeselskap	
2005		Park og Idrett Oslo KF (kommunalt foretak) starter opp
2009		Park og Idrett Oslo KF oppløses og Park og Idrett Oslo fortsetter som en «Etat under avvikling»
2011	Bymiljøetaten opprettes, sammenslåing av Samferdselsetaten, Friluftsetaten, Trafikketaten, Idrettsetaten og ENØK-etaten.	
2012	Oslo Vei AS konkurs	

3.1.4 Krav til økonomisk inntjening

En av informantene som har arbeidet mange år i kommunen og har fulgt utviklingen fra parkvesen til bymiljøetat forteller at selve nedbyggingen av kommunens egne driftstjenester begynte allerede for 20-25 år tilbake. Budsjettbehandlingene gikk fra romslige budsjetter til moderate innstramninger.

Mindre og mindre ressurser og penger ble stilt til rådighet for rodene (områdene), og det ble åpnet for egne inntjening (arbeid for eksterne oppdragsgivere). Tidlig nittitallet kom det ifølge informanten politiske føringer med skjerpede krav om inntjening. For eksempel skulle trepleiegruppa fokusere på å konkurrere i det private markedet og ta jobber for private. Inntjeningskravet fungerte som et stimuli som trakk fokus vekk fra den opprinnelige oppgaven; nemlig kommunens egne trær. De rodene som hadde mulighet og trepleiegruppa utførte oppdrag for private oppdragsgivere. Overskuddet kunne brukes til investeringer i lokaler og utstyr for enheten. Dette skjedde i forkant av dannelsen av Park og Idrett Oslo KF og var, ifølge informanten, en forberedelse til konkurranseutsetting.

3.1.5 Koordinering av oppgaver innad i kommunen

En av informantene mener at de internt i kommunen er blitt flinkere til å koordinere arbeidsoppgaver som en følge av sammenslåingen av park og veiansvaret i 2011. Både parkseksjonen og veiseksjonen har for eksempel ansvar for søppelkjøring, men på ulike områder. En av informantene illustrerer dette: «Det kan ha uheldige konsekvenser som at det kom noen fra idrettsforvaltningen og brøytet et stykke av en gang- og sykkelvei eller tømte søpla i noen søppelkasser. Så kom det noen fra park for å ordne et annet stykke og noen fra vei et annet stykke igjen.» Informanten mener at det er mer kostnadseffektivt å slå brøytingen sammen. Publikum oppfatter også dette, siden de tidligere opplevde at brøytingen plutselig stoppet opp på et «unaturlig» sted.

Parkseksjonen har stort utbytte av å dra på befaring sammen med andre faggrupper i kommunen, mener informantene. For eksempel får økonomiavdelingen større forståelse for hvordan drift av park- og friområder foregår og hva som er avgjørende for god drift. Felles befaringer gir også felles forståelse for hvordan kontraktene fungerer. Kommunikasjonsavdelingen er med på seksjonsmøtene for å fange opp nyheter og bidra til god kommunikasjon utad, til publikum.

Det er, ifølge en av informantene, et ønske om å oppnå synergieffekter mellom park og vei. Tradisjonelt var grøntområder langs vei veiforvaltningens ansvar, men nå forvaltes alle trær, buskfelt og grasarealer langs vei av parkforvaltningen, mens veiforvaltningen vedlikeholder turveier i friluftsområder om vinteren. Denne utvekslingen hadde noen utfordringer i startfasen, fordi de som utfører ikke nødvendigvis har kompetanse på hverandres fagfelt, for eksempel kan veilov og skiltbestemmelser (som ikke gjelder i park- og friområder) ha betydning for hvordan kantklipp langs vei må utføres.

Veiforvaltningen har hatt driftspatrolje som kan rykke ut på kort varsel og ordne opp i praktiske forhold. Dette har parkforvaltningen tidligere ikke prioritert, men prøver nå ut en ordning med driftspatrolje i indre by. Driftspatrolje blir tatt med i konkurranseutsetting av område sør ved pågående utlysning. Det pågår derfor læring og samarbeid mellom feltene til tross for at alle kontrakter for park og vei er adskilt. Imidlertid er det interesse for å utlyse en felles kontrakt for et begrenset område der det er en god blanding av park- og veidrift.

3.2 Styring via kontrakter

I Oslo kommune er alle drift- og vedlikeholdstjenester innen park og vei satt ut til private entreprenører, det vil si at kommunen kjøper alle tjenestene. Kommunen benytter konkurranseutsetting, når den skal velge leverandør. Anbudsrundene reguleres av lover og støttefunksjoner. Konkurransen fungerer dersom det er nok tilbydere i markedet, noe som er relatert til risikofordeling, kontraktstørrelse og -lengde.

3.2.1 Lover, regler og støttefunksjoner

Parkforvaltningen bruker Norsk Standard NS NS3420ZK (Standard Norge 2016) (som Oslo kommune har vært med på å bygge opp) i sitt konkurransegrunnlag. Norsk standard utgis av Standard Norge som er en privat og uavhengig medlemsorganisasjon og den største utvikler av standarder i Norge (Standard Norge, ingen dato). Standarder kan kjøpes enkeltvis eller abonneres på.

Lov om offentlige anskaffelser er et sentralt lovverk for utformingen av kontrakter og er sektorovergripende. Den krever at alle offentlige anskaffelser over en viss størrelse skal konkurransesutsettes.

Andre lover knytter seg til de ulike områdene. Vegloven pålegger at planlegging, bygging, vedlikehold og drift av offentlige og private veger skal være trygg og på en slik måte at trafikken kan fortsette på en måte som trafikanter og samfunn er tjent med. Forurensingsforskriften og forskrift og plantevernmidler regulerer bruk av planter og sprøytemidler og bruk av salt på vinterveier.

Ellers benytter kommunen håndbøkene til Statens vegvesen, men er ikke pålagt å gjøre det. Oslo har en egen etat, som utvikler rammekontrakter for kommunen. Kommunen har interne web-sider med informasjon.

Et tema er hvordan de ulike avdelingene skal tilrettelegge for anskaffelser. De som jobber med anskaffelser er trent i korrupsjon og mislighold av økonomi. Kommunen har omfattende opplæring og sertifisering. En av informantene, som representerer interesseorganisasjonen for veitjenester, mener at «anskaffelsesreglementet er rigid og vanskelig, og at det derfor kun er de store entreprenører som har kompetanse og ressurser til å være med i konkurransen om å levere tjenester. Samme person mener at prosedyrene kan oppleves som tunge og rigide for forvaltningen, som forbereder utlysninger og vurderer tilbud. Dette var ikke noe som kom til uttrykk i intervjuer med ansatte i Oslo kommune.

Ifølge en av informantene samarbeider staben i vei- og parkforvaltningen tett med jurister i andre avdelinger i kommunen, som er øremerket til å jobbe med kontrakter. Kommunen har hatt rettssaker. De har vært knyttet til selve anskaffelsen, at noen har blitt diskvalifisert i konkurransen.

Eksisterende kontrakter fungerer også som en støtte for de ansatte, når de skal utvikle nye kontrakter. Kommunen forsøker å lære av sine erfaringer i utviklingen. Informantene forteller at når Oslo forbereder en ny utlysning, stiller de seg spørsmål som «hva ønsker vi med ny kontrakt?» De sjekker ut andre fagområder og ser om det er noe de kan ta med derfra eller noe de ikke bør ta med. Oslo kommune har ikke så mange kommuner å sammenligne seg med på grunn av størrelse og inndeling. De ansatte prøver derfor å se på hva som fungerte og ikke fungerte i forrige kontrakt og justerer ved hver ny konkurranse.

3.2.2 Tildelingskriterier og krav i kontraktene

Kontraktene inneholder krav til kompetanse, miljø og pris. Kompetansekrav i park- og friområdekontraktene gjelder fagkompetanse. Det stilles for eksempel krav til arboristutdanning eller sertifisering ved skjøtsel av trær. For kontroll og bekjempelse av fremmede skadelige arter stilles det krav om kompetanse på dette fagområdet. Til arbeidsledere er det krav om landskapsingeniørutdanning eller tilsvarende erfaring og kompetanse som kan dokumenteres. Det stilles også krav til antall fagutdannede gartnere eller arborister som entreprenøren må stille til rådighet til de ulike kontraktene. Antallet varierer med kontraktens omfang og kompleksitet. Det stilles også krav til antall lærlinger som entreprenørene må bruke på de ulike kontraktene. Det er et pålegg som gjelder generelt i kommunen, ifølge en av informantene.

Når det gjelder miljøkrav, så ble disse innskjerpet i 2015. I dag er det blant annet krav om at alle kjøretøy som skal brukes i park- og friområde- og trekontraktene skal være elektriske. Ved bruk av andre, større kjøretøy må dette avtales med Bymiljøetaten. Det er heller ikke tillatt å bruke kunstgjødsel eller kjemiske sprøytemidler i park- og friområdeskjøtsel, men det er ifølge informanten et generelt krav til driften som kom allerede på 1980-tallet. Tildelingskriteriene som i dag brukes i park- og friområde- og

trekontraktene er i stor grad de samme som ble brukt i 2004. Ifølge en av informantene, har flere modeller vært prøvd gjennom årene, og en modell for evaluering som er utprøvd i det siste har følgende vektning av kriterier: pris teller 70 prosent, miljø 15 prosent og oppdragsforståelse 15 prosent. Fordelen med denne fordelingen er, ifølge informanten, at den som best forstår oppdraget og dermed er best kvalifisert, vil kunne få oppdraget selv om tilbudet ikke har den absolutt laveste prisen. Vår vurdering er at dette ikke er klart, når pris vektlegges med så mye som 70 prosent. Vektning av kriterier kan også gi uttrykk for ha Bymiljøetaten er opptatt av, for eksempel miljø.

Flere modeller for tildeling er utprøvd gjennom årene. Blant annet en modell der entreprenørene må bestå en rekke forhåndsdefinerte kompetansekrav for å bli akseptert som godkjente tilbydere og deretter avgjøres konkurransen på pris. Dette er den mest brukte formen de siste årene

3.2.3 Konkurransen

For at anbudsprosesser skal gi et resultat som er kostnadseffektivt og ha god kvalitet, må konkurransen i markedet være tilfredsstillende. En av informantene mener at konkurransen så langt har vært stor, og at entreprenørene strekker seg langt for å vinne. Noen selskaper som Mesta og NCC Infrastructure har vunnet flere kontrakter. Mesta AS ble etablert 1. januar 2003, da produksjonsvirksomheten i Statens vegvesen ble skilt ut som et eget aksjeselskap og konkurranseutsatt. Det er Norges største leverandør av drift og vedlikehold av infrastruktur (Mesta, ingen dato). NCC Infrastructure er en nordisk organisasjon som opererer lokalt. Selskapet har en sterk markedsposisjon i (NCC, ingen dato).

I parkforvaltningen er det vanligvis fire til fem tilbydere som leverer inn tilbud og noen flere som viser interesse. I de siste kontraktene har det kommet inn tilbud fra «nye» entreprenører, noe kommunen anser som positivt. Det er relativt store entreprenører som får park- og friområdekontraktene. En av informantene mener at en vesentlig årsak er at enkelte oppgaver er blitt svært store, som for eksempel renholdsoppgaver som å fjerne søppel fra parker. Mindre entreprenører har ikke kapasitet til å ta en slik oppgave, mener representanten. Driften av grønt i kontraktene skal derimot være overkommelig også for mindre entreprenører, mener den ansatte i kommunen.

Størrelse på kontrakter

Informantene forteller at park- og veiforvaltningen hele tiden forsøker å rasjonalisere kontraktene ved å tenke på strategi. Et slikt spørsmål er hvor store kontraktene skal være, slik at det er interessant for ulike entreprenører å gi tilbud. Det pågår en diskusjon om kommunen skal splitte opp kontraktene i mindre deler – om de på det nåværende tidspunktet er for store. Spørsmålet er om dette vil bidra til å styrke konkurransen blant entreprenører.

Kommunen har relativt store kontrakter: fire store områdekontrakter på vei, seks for drift av parker og friområder, samt to for trær. Park- og trekontraktene er delt inn i områder; sør, nord, vest, indre by, sentrum og Frognerparken samt vei og gatetrær og trær i bydelsparker. Frognerparken er en stor park, med spesiell nasjonal betydning og har en egen kontrakt for parktjenester.

Det er også mindre kontrakter for spesielle forhold, for eksempel: asfaltering, innkjøp av sommerblomster, innkjøp av løk, livreddertjenester, måling av badevannskvalitet, kontroll/bekjempelse av fremmede skadelige arter og kontroll av lekeplasser.

En av informantene nevner at noen av kontraktene begynner å bli veldig store, og at det kan være aktuelt å se på om størrelsen er «riktig» i forhold til markedet. Når kontraktene er

store vil de store entreprenørene som har mulighet til å ta på seg kontraktene løse oppgaven ved å ta inn underentreprenører.

Det vurderes også hvilken kontraktstørrelse som er effektivt og håndterbar for forvaltningen.

Informanten forteller at parkforvaltningen ved ett tilfelle har utlyst en mindre kontrakt for et lite område (Bygdøy). Det var imidlertid laber interesse i markedet, og ingen mindre entreprenører la inn tilbud. Området ble deretter innlemmet i en større kontrakt.

Kontraktslengde

De fleste kontraktene innen vei er på fire år. Noen er kortere, men da har kontraktene en opsjon om forlengelse. Ifølge en av informantene, hadde de første parkkontraktene en varighet på fem år. I en periode har kontraktene hatt en varighet på fire år, men nå er femårskontrakter tilbake i parkforvaltningen. Det er ikke anledning til å ha kontrakter med lengre varighet enn fem år uten å ha vedtak fra bystyret, ifølge en av informantene. Etter en periode hvor kontraktene har rullert med oppstart og avslutning på ulike tidspunkt gjennom året, er det nå femårskontrakter med avslutning og oppstart ved nyttår som praktiseres for drift av parker- og friområder.

Risikofordeling

Et annet spørsmål som informantene nevner, er risiko som et strategisk grep. Kontraktene fordeler risikoen mellom entreprenør og kommunen. Et viktig spørsmål er da: «Hvem skal ha risikoen – kommunen eller entreprenøren? Hvis entreprenøren får betalt for brøyting og det ikke kommer snø, vil det være ulønnsomt for kommunen.» I dag har kommunen for eksempel en funksjonskontrakt som pålegger at det ikke skal være mer enn fem cm snø på veien. Hvor ofte dette skjer om vinteren er usikkert.

Kontraktene for park er i hovedsak resultatorienterte, for eksempel er det en fastlagt lengde på gress til plen. Dette er fast i kontraktene og risikoen ligger på entreprenøren. Hvis det for eksempel er en fuktig sommer og gresset vokser fort, fører det til hyppig klipping og mindre fortjeneste. Diskusjonen tilknyttet risiko gjenkjennes i de samme sektorene i Danmark (Lindholm, 2015). Veikontraktene er ifølge en av informantene generelt mer basert på funksjon enn parkkontraktene.

Spørsmålet er om kommunen burde ta risikoen selv. En av informantene mener at kommunen på et nåværende tidspunkt ønsker å ta mer risiko selv i veikontraktene: «Kommunen er såpass stor at den kan ta en smell eller, i motsatt fall, spare de pengene.» I dag overlater kommunen risikoen til entreprenørene i stor grad. Administrasjonen beskriver funksjonen som operatøren skal utføre. I kontraktene er det et mindre fastbeløp med en ramme med normalbetraktning.

3.2.4 Oppfølging av kontrakter

Kommunen prøver å lage så forutsigbare kontrakter som mulig slik at de kan følges opp av flere ulike personer. Det er mye direkte kontakt med entreprenørene. De har hver 14. dag driftsmøter der forvalter, kontrollingeniør og entreprenør går igjennom hva som skal gjøres. I tillegg har kommunen kontroller ute, Oslo har en stor kontrollseksjon 19 kontrollingeniører, som kontrollerer at innholdet i kontraktene blir gjennomført. Noen kontrollerer arbeidsvarsling, som når det er graving på grunn, så må utførerne sette opp varsling på fortau. De må søke om tillatelse for å gjøre dette og betale leie for grunnen. Hvis de setter opp skilter uten å utføre jobben, vil de få pålegg for å fjerne skiltene, slik at publikum som ferdes råkes i minst mulig grad.

Seks kontrollingeniører er ute og følger opp drift av park og friområder samt trær. Kontrollørene har ansvar for 1-2 kontrakter hver.

Dersom avtalene ikke overholdes, får operatørene gebyrer. Sanksjonene kan svi for entreprenørene. Kommunen har ikke bonusordninger. Det er et visst samarbeid mellom park og vei ved at de melder fra om forhold på hverandres områder. Parkkontrolløren melder fra om huller i vegen for eksempel. Avvik logges i en mal som fungerer som et rapporteringsverktøy til kommunerevisjon og ledelse.

Kontraktene skal være dynamiske. Det foreligger ikke formelle planer for utvikling av område over tid, men det utføres rehabilitering og informantene forteller at parkavdelingen samhandler med entreprenøren ved at entreprenøren kommer med forslag til tiltak som kommunen vurderer.

Informanten mener at entreprenørene ser fordelene av at alle aktørene gjør en god jobb da det i stor grad er de samme entreprenørene som konkurrerer i markedet og ruller på de ulike kontraktene.

3.2.5 Politisk styring

Politikerne i rådhuset styrer ansvarsoppgavene via standarder. Administrasjonen har utviklet standarder som tydeliggjør hvor mye politikerne får for ulike størrelser på bevilgningene. Når de skal vedta et budsjett, kan de velge standard A, B og C og se hva det koster, men en av informantene nevner at det ikke nødvendigvis blir gjort. Politikere har ingen «direkte» hånd på kontraktene med entreprenørene. Det fungerer i stedet slik at politikerne gir administrasjonen et budsjett for å levere visse standarder, for at administrasjonen så skal implementere budsjettet.

Politikere og fagadministrasjon er imidlertid ikke alltid enige. En av informantene synes for eksempel at det er for mange politiske føringer, for eksempel at mye skal gå til renhold, mens etterslepet på veiene øker. I intervjuet uttrykker representanten for forvaltningen at de opplever å ha bra politisk kontakt: «Vi får med oss hva som forventes av oss. (...) Politikerne har noen budsjetttrammer som er litt spesielle fordi det er så mye som går til renhold. Andre ting henger etter.» Sitatet uttrykker at forvaltningen gjerne ville ha hatt flere frihetsgrader: «Dukker det opp noe, så har vi lite å gå på.»

Hvilke områder som har stort fokus i media og politisk endrer seg med hvilke parti som er styrende. Tøyen kulturpark fikk for eksempel mye oppmerksomhet på 1990-tallet. Etter et skifte i bystyret ble Frognerparken sentrum for oppmerksomheten. I dag er de nye satsingsområdene Groruddalen, Bjørvika og Sørenga samt Tøyenløftet.

En av informantene illustrerer dette med et eksempel fra Sørenga, som har et nytt badeanlegg i Oslo sentrum. Anlegget hadde 30.000 besøkende i løpet av en dag i den mest hektiske perioden. Fire badevakter er engasjert for å betjene dette anlegget. 5000m² kebonydekke som skal vaskes i løpet av en uke, mye søppel skal fjernes og badestrand, badestige og stupebrett skal vedlikeholdes. Det er også en liten park i området. Søppel og vasking utgjør hoveddelen av driften i dette anlegget. Anlegget har høy prioritet og det krever mer ressurser for å drifte dette området enn en park av tilsvarende størrelse. Til tross for slike prioriteringer, påpeker informanten at kommunen også legger vekt på å fordele ressursene.

3.2.6 Kommunikasjon med publikum

Publikums tilfredshet er viktig for politikerne. Brukertilfredshet, hva publikum mener, er ikke koblet opp mot kontraktene. Imidlertid har kommunen en hjemmeside: [Bymelding.no](http://bymelding.no), hvor innbyggere kan melde ifra om hull i veien, manglende brøyting, behov for kantbeskjæring, tagging og lignende¹. Slik får kommunen beskjed så fort som mulig og mulighet til å ta tak i problemene. En lokal avis får også beskjed om slike forhold.

Kommunen får ofte ros for beplantning. I tillegg til hjemmesiden har kommunen også en «app» BYMelding I fjor fikk de til sammen 20.000 henvendelser. Flere melder på samme sak. Når kontrollingeniørene går på jobb om morgenen sorterer de meldinger. De samme meldingene går til entreprenøren. Hvis noen har meldt om hull i veien, skal de sjekke det. Et søk på internett tyder på at flere kommuner i Norge har «meld gata mi»-tjenester.

3.3 Sosiale aspekter

Kommunen har vært gjennom flere omorganiseringer. I den forbindelse framhever de ansatte sosiale aspekter som de er opptatte av, som usikkerhet knyttet til nye roller, arbeidsforhold og kompetanse. Bestiller-/utfører-modellen og senere kommunalt foretak for parkdriften førte til at mange personer fikk endrede roller. Ansatte som tidligere hadde vært kollegaer fikk enten en bestiller- eller en utfører-rolle. Det førte til at personer som tidligere lærte opp nye (gjerne også yngre og uerfarne) medarbeidere plutselig ble satt i en rolle der den nye medarbeideren skulle fungere som bestiller (forvalter) av den mer erfarne utøvende (driftsentreprenør). Det kunne, ifølge informanten, være utfordrende med en slik rolleendring i organisasjonen, «men det gikk stort sett greit på grunn av at det var en kultur for erfaringsoverføring og respekt for hverandre som fagpersoner og kollegaer». Det førte imidlertid til en del frustrasjon mot det politiske vedtaket. En informant påpeker at ansatte i det kommunale foretaket kunne oppleve det som negativt at oppdragene ble satt ut på anbud og at private entreprenører kom og tok over arbeid på områder som vedkommende hadde eierskap til.

I forkant av dannelsen av det kommunale foretaket var det også en del usikkerhet blant de ansatte knyttet til egen arbeidssituasjon. De var usikre på om et kommunalt foretak ville være konkurransedyktig. Det var også usikkerhet knyttet til hvilken organisasjonsmodell som ville bli valgt: Hva ville forskjellen mellom et kommunalt foretak og et aksjeselskap være? Hvilke rettigheter ville de ansatte ha, gitt ulike organisasjonsformer?

Pensjonsrettigheter var et gjennomgangstema, da gjennomsnittsalderen på dette tidspunktet var høy. Flere yngre ansatte begynte å jobbe andre steder. De ansatte var opptatte av hvilke oppgaver det kommunale foretaket skulle gjennomføre, og om anleggsavdelingen skulle fortsette å eksistere. Anleggsavdelingen hadde bygd gressbaner og anlegg. Skulle anleggsavdelingen fortsette å sette opp nybygg eller kun utføre reparasjoner og vedlikehold? Rekruttering har vært et problem som en følge av omorganisering. En av informantene forteller at mange av de mest kompetente gartnerne allerede hadde forlatt kommunen da foretaket ble etablert. Dette er problemstillinger som er kjente fra andre sektorer (se for eksempel Osland og Leiren, 2006; Longva og Osland, 2010).

Etter at det kommunale foretaket ble lagt ned, fikk de ansatte i det kommunale foretaket andre jobber i kommunen. Hovedtyngden av arbeidsstyrken fikk oppgaver innenfor renholdsetaten (REN) til avfallssortering. Dermed fikk faglærte folk andre oppgaver enn de var opplært til, og kommunen mistet verdifull parkkompetanse (Fantoft, 2014). Taus

¹ se <http://www.bymelding.no/Innmelding.aspx>

kunnskap eller immateriell kulturarv, det vil si måten arbeidet blir utført på, gikk tapt. I intervju blir det likevel hevdet at det dramatiske kompetansetapet som fagforeningene hadde varslet om, ikke fant sted blant annet fordi mange allerede hadde sluttet. En av informantene nevner også at en stor del av denne kunnskapen ble ivaretatt gjennom bestiller-utfører organiseringen i forkant av konkurranseutsettingen.

3.4 Betraktninger om fordeler og ulemper ved egen drift kontra konkurranseutsetting

Et aktuelt spørsmål i tilknytning ulike organisasjonsformer, er om utsetting av oppgaver til private eller egendrift er mest effektivt og fører til kostnadsbesparelser. Det finnes ingen systematisk oversikt over hva kommunen får for hver krone i det aktuelle tidsrommet og det er komplisert å finne ut av i ettertid. Det er flere årsaker til dette, blant annet:

- Selv om kommunen vet hva budsjettene var tidligere så var ikke lønnskostnadene til arbeiderne i driftsavdelingen regnet med.
- Den driftsmessige situasjonen er endret i forhold til noen tiår tilbake. For eksempel medfører engangsgriller betydelig søppel, som ikke fantes tidligere. Det er flere innbyggere i kommunene og bruksintensiteten i parker og friområder har økt. Mengden søppel generelt har økt.
- Det er utført brukerundersøkelser, men årlige undersøkelser går kun tilbake til 2013.

En fordel med konkurranseutsetting som ble fremhevet av en av informantene var at private entreprenører har gode systemer og rutiner for helse, miljø og sikkerhet på arbeidsplassen. For eksempel stopper private entreprenører arbeidet hvis det er uregelmessigheter med strøm og vann i fontenene. Egne kommunale gartnere som hadde eierskap til anleggene satte alt inn på å fikse det som var galt og tok ikke hensyn til faren som er forbundet med elektrisitet og vann. «Med nye entreprenører fikk man mer orden på HMS.»

Definering av arbeidsområder ble også tydeligere i forbindelse med konkurranseutsetting. Det ble laget beskrivelser som viste områdene nøyaktig. Før reformen hadde kommunen for eksempel klippet gress på private områder dersom de anså det som naturlig og hensiktsmessig.

En av informantene mener at det å sette ut tjenester til private entreprenører gir større mulighet til å drive sanksjoner og disiplinere ansatte. På sikt, mener informanten, at kommunen sparer penger på grunn av fleksibiliteten hos private entreprenører. Ifølge flere av informantene, er det imidlertid en fordel ved egendrift at de ansattes eierskap til området er større enn ansatte hos eksterne aktører.

3.5 Tanker om fremtiden

Til tross for at kommunen har fått mye kritikk, spesielt fra tidligere ansatte, for å innføre konkurranseutsetting av driften i park- og friområder (Løken, 2011; Fantoft, 2014), men også fra akademiske miljøer (Thorin og Bergaust, 2011) har dagens organisering satt seg. Om kommunen skal drifte og vedlikeholde vei og grøntområder i egenregi eller sette ut til private er ikke en aktuell problemstilling i Oslo. Temaer som er aktuelle nå gjelder etableringsskjøtsel innen parkdrift og hvor etableringsskjøtselen skal plasseres – om det er

mest naturlig at avdeling for investering skal forvalte de første tre til fem årene etter planting eller om det skal forvaltes av parkdrift. Et annet tema er inspeksjon og hvem som kan kontrollere. Kommunen søker hele tiden etter forbedringsmuligheter og synergieffekter mellom ulike avdelinger.

Et annet område hvor nåværende ansatte ser et potensial for forbedring gjelder forvaltningsplaner. I intervju blir det påpekt at det er et behov for langsiktige planer for anlegg og da spesielt de store parkene. Slike planer burde inkludere langsiktige og kortsiktige mål. Et eksempel gjelder en av Oslos mest kjente parker, Frognerparken, som har en vedlikeholdsplan fra begynnelsen av århundreskiftet. Imidlertid er det ingen rehabiliteringsplan eller utviklingsplan for denne parken.

4 Referanser

- Arbeids- og administrasjonsdepartementet (2002). Fra ord til handling. Modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor. Tilgjengelig på:
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/aad/pla/2001/0001/ddd/pdfv/147581-85128408_aad.pdf
- Christensen, T (2003). Narratives of Norwegian governance: Elaborating the strong state tradition. *Public Administration*, Vol. 81 Nr. 1, s. 163-190.
- Durucz, M. (2014), Grøntanleggsforvaltning i norske kommuner: Status og utvikling (1989 – 2014), Master Thesis, Norwegian University of Life Sciences, Ås, available at:
<http://hdl.handle.net/11250/217488>.
- Fantoft S. (2014), Privat parkdrift, et trist syn. Konkurransetsetting. temahefte nr. 34. s 8-10. *Fagbladet*, Tilgjengelig på www.fagbladet.no.
- Hovik, S. and Stigen, I.M, (2008), Kommunal organisering 2008, NIBR report 2008:20. NIBR, Oslo.
- Leiren, M.D., Lindholst, A.C., Solfjeld, I. og Randrup, T.B. (2016). Capability versus efficiency: contracting out park and road services in Norway. *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 29, Nr. 5.
- Lindholst A.C. (2015). Samarbejdets betydning i den klassiske udlicitering: en analyse af de transaksjonelle og relationelle dimensioners betydning. *Politica*, Vol. 47, Nr. 4. s. 522-540.
- Longva, F. og Osland, O. (2010), Anbud på norsk, *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, Vol 51 No 3, s. 387-415.
- Løken A. (2011, 3. mai), Gartnerstaben kuttes ned til roten, *Aftenposten aften.*, s. 6-7.
- Mesta (ingen dato). Vår historie. Tilgjengelig på hjemmeside: <http://www.mesta.no/om-mesta/vi-er-mesta/v%C3%A5r-historie>
- NCC (ingen dato). NCC Infrastructure Norge. Tilgjengelig på hjemmeside:
<https://www.ncc.no/om-ncc/ncc-infrastructure/>
- NSD Personvernombudet for forskning (uten dato). Må prosjektet meldes? Tilgjengelig på hjemmeside: <http://www.nsd.uib.no/personvern/meldeplikt/>
- Randrup T.B, Persson, B. (2009), Public green spaces in the Nordic countries: development of new strategic management regime. *Urban Forestry & Urban Greening*, Vol. 8 Nr. 1, s. 31-40.
- Osland, O. og Leiren, M.D. (2006). Anbud, virksomhetsoverdragelse og ansettelsesforhold i lokal kollektivtransport. TØI-rapport 860/2006. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Skagestad, O.G. (2015), NPM som skyteskive (igjen), *Stat & Styring*, Vol. 25 Nr. 1, s. 18-21.
- Standard Norge (ingen dato). Standard.no. Tilgjengelig på hjemmeside:
<https://www.standard.no/toppvalg/om-oss/standard-norge/>

Standard Norge (2016) NS 3420-ZK:2016 beskrivelsestekster for bygg, anlegg og installasjoner –del ZK: Skjøtsel og drift av park- og landskapsområder. Utgave: 1.

Thorin A.K., Bergaust, T.E. (2011, 16. februar). Ofrer grønt miljø, Fagmiljøet i friluftsetaten pulveriseres. Oslobatt, *Aftenposten aften*, s. 32.

Transportøkonomisk institutt (TØI) Stiftelsen Norsk senter for samferdselsforskning

TØI er et anvendt forskningsinstitutt, som mottar basisbevilgning fra Norges forskningsråd og gjennomfører forsknings- og utredningsoppdrag for næringsliv og offentlige etater. TØI ble opprettet i 1964 og er organisert som uavhengig stiftelse.

TØI utvikler og formidler kunnskap om samferdsel med vitenskapelig kvalitet og praktisk anvendelse. Instituttet har et tverrfaglig miljø med rundt 70 høyt spesialiserte forskere.

Instituttet utgir tidsskriftet Samferdsel med 10 nummer i året og driver også forskningsformidling gjennom TØI-rapporter, artikler i vitenskapelige tidsskrifter, samt innlegg og intervjuer i media. TØI-rapportene er gratis tilgjengelige på instituttets hjemmeside www.toi.no.

TØI er partner i CIENS Forskningscenter for miljø og samfunn, lokalisert i Forskningsparken nær Universitetet i Oslo (se www.ciens.no). Instituttet deltar aktivt i internasjonalt forsknings-samarbeid, med særlig vekt på EUs rammeprogrammer.

TØI dekker alle transportmidler og temaområder innen samferdsel, inkludert trafiksikkerhet, kollektivtransport, klima og miljø, reiseliv, reisevaner og reiseetterspørsel, arealplanlegging, offentlige beslutningsprosesser, næringslivets transport og generell transportøkonomi.

Transportøkonomisk institutt krever opphavsrett til egne arbeider og legger vekt på å opptre uavhengig av oppdragsgiverne i alle faglige analyser og vurderinger.

Besøks- og postadresse:

Transportøkonomisk institutt
Gautstadalléen 21
NO-0349 Oslo

22 57 38 00
toi@toi.no
www.toi.no