

Kva er suksessfaktorar for å kunne realisere konkurranseutsetting av pleie- og omsorgstenester i norske kommunar?

Annlaug Tenold
Britt Sørensen Dalsgård

Rettleiar

Morten Øgård

Masteroppgåva er gjennomført som ledd i utdanninga ved Universitetet i Agder og er godkjent som del av denne utdanninga. Denne godkjenninga inneberer ikkje at universitetet står inne for dei metodar som er nytta og dei konklusjonar som er gjort.

Universitetet i Agder, 2013

Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap

Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag

FORORD

Masterstudiet har gitt oss inspirasjon og motivasjon til å utvikle oss som leiarar.

Kombinasjonen av fulltidsjobb og arbeid med masteroppgåva har vore utfordrande. Det at vi har vore to gode kollegaer som har gjennomført studiet og masteroppgåva saman, har bidrege til at vi heile tida har kjent støtte og oppmuntring frå kvarandre.

Vi ønskjer å retta ei stor takk til vår vegleiar Morten Øgård som på ein profesjonell måte har støtta, lirka og inspirert oss til å fullføre.

Takk til våre respektive ektefeller Magne og Bjørn som har heldt ut med oss som deltidsstudentar i alle desse åra.

Takk til arbeidsgjevar som har lagt til rette for deltidsstudiet.

Stord, 30. mai 2013

INNHALD

FORORD.....	2
FIGUR- OG TABELLISTE.....	6
VEDLEGGSLISTE.....	6
1. TEMA OG PROBLEMSTILLING.....	7
1.1 Bakgrunn for vår interesse for tema i oppgåva.....	7
1.2 Utforming av problemstilling	9
1.3 Omgrepsavklaringar	9
1.4 Strukturen i oppgåva.....	11
2. TEORI.....	12
2.1. New Public Management.....	12
2.2 Økonomisk effektivitet	16
2.3 Tingar/utførarar organisering	18
2.4 Kvalitet	19
2.5 Politisk/ideologisk argumentasjon.....	21
2.6 Teoretiske oppfatningar om kva som skal til for å lykkast med omstilling til konkurranseutsetting.....	23
3. METODE.....	29
3.1 Kva skal vi studere?.....	29
3.2 Korleis skal vi studere fenomenet?.....	30
3.3 Kva type data treng vi?	31
3.4 Styrke ved undersøkingsopplegget.....	32
3.5 Svakheit ved undersøkingsopplegget	33
4. EMPIRISKE BETRAKTNINGAR OM KONKURRANSE-UTSETTING	35
4.1 Bakgrunnsinformasjon om våre to case.....	35
4.1.1 Omtale av våre case.....	35
4.1.2 Innhenting av data	39
4.2 Kva var problemet som skulle løysast?	39

4.3	Initiativ til og prosess rundt konkurranseutsetting	41
4.4	Sider ved beslutningsprosessen som har bidrege til suksess.	43
4.5	Trekk ved iverksetting/implementering som har bidrege til suksess	45
4.6	Dei viktigaste faktorane for å lykkast med konkurranseutsetting i driftsfasen	47
4.7	Suksessfaktorar sett i forhold til evaluering	50
4.8	Læring som suksessfaktor for konkurranseutsetting	52
4.9	Empiriske betraktningar om effektar av konkurranseutsetting.....	54
4.9.1	Kvalitet	54
4.9.2	Arbeidsmiljø.....	55
4.9.3	Kostnader	57
4.9.4	Innovasjon	60
5.	KVA KAN FORKLARE KVIFOR EIN LYKKAST ELLER IKKJE LYKKAST MED KONKURRANSEUTSETTING SETT I EIT OMSTILLINGSPERSPEKTIV	62
5.1	Drøfting av våre funn opp mot prosjektmodellen	62
5.2	Drøfting av våre funn opp mot forhandlingsmodellen	64
5.3	Drøfting av våre funn opp mot involveringsmodellen	66
5.4	Oppsummering	67
6.	LÆRDOMMER – OG VEGEN VIDARE FOR NORSKE KOMMUNAR I HØVE KONKURRANSEUTSETTING.....	70
6.1	Kva var våre «antagelser» og kva fann vi?.....	70
6.2	Kan vi trekkje lærdom – gje nokre råd?	71
6.3	Teoretiske implikasjonar av våre funn:	72
6.4	Praktiske implikasjonar av våre funn:	73
6.5	Kva bør norske kommunar tenkje over i samband med idear om konkurranseutsetting?.....	74
7.	LITTERATURLISTE	76
8.	VEDLEGG.....	81
	Vedlegg 1: Intervjuguide.....	81

Vedlegg 2: Introduksjonsbrev 83

FIGUR- OG TABELLISTE

Figur 1: Konsekvensar av agenten sine eigeninteresser:.....	13
Tabell 1: Oversikt over element i administrasjons- og marknadsmodellen	14
Tabell 2: New Public Management – eit oversyn over element	15
Tabell 3: Oversikt over aktivitetar etter dei tre implementeringsmodellane, tilknyta ulike fasar i ein konkurranseutsettingsprosess	25
Tabell 4: Kommunane sin bruk av dei ulike endringsmodellane.....	68

VEDLEGGSLISTE

Vedlegg 1: Intervjuguide.....	81
Vedlegg 2: Introduksjonsbrev.....	83

1. TEMA OG PROBLEMSTILLING

I dette kapitlet presenterer vi vår problemstilling og forklarer kvifor vi ønskjer å fordjupe oss i akkurat dette tema. I tillegg går vi gjennom ein del sentrale omgrep.

1.1 Bakgrunn for vår interesse for tema i oppgåva

Pleie og omsorgstenestene i Norge hadde sitt utspring i privat regi, oftast kyrkjesokn eller andre frivillige ideelle organisasjonar. Offentleg involvering kom med oppbygging av velferdsstaten frå om lag 1960. På 1980 talet kom det ei stor utbygging av heimetenester i kommunane, parallelt med utbygging av omsorgsbustader. I 1988 overtok kommunane sjukeheimsdrifta, som til då hadde vore fylkeskommunal. Med HVPU reforma (1991) kom etablering av bustader for psykisk utviklingshemma inn i kommunale pleie og omsorgstenester, og deretter følgde nedbygging av psykiatriske sjukehus, og styrking av desse tenestene i kommunane. Siste tilskot er samhandlingsreforma, som tek sikte på at færre skal behandlast på sjukehus (St.meld 47 2008-2009).

1980-og 1990 talet bringa inn alternativ til tradisjonell byråkratisk styring (basert på Max Weber), med New Public Management (NPM) som har sitt utspring i land som Austalia, New Zealand og Storbritannia. Bakgrunnen for utviklinga ligg i økonomi og ideologi. Offentleg sektor hadde vakse seg stor og økonomien var under press. Kritikken mot det tradisjonelle byråkratiet (ny-liberalismen) kom både frå høgre og venstresida. Det oppstod eit ynskje om nedbygging av offentleg sektor, fristilling, privatisering og konkurranseutsetting.

Teoriretninga NPM er eit fellesomgrep som legg vekt på tydeleggjering av leiing, overgang til mål og resultatstyring og brukar- eller borgermedverknad (Øgård, 2005). Utviklinga medførte behov for å finne andre måter å drive dei tradisjonelle offentlege tenestene på; nye styringsverktøy. Denne utviklinga har fortsett inn mot New Governance, der det vert fokusert på leiing i staden for styring, og samarbeid med ulike tredjepartar for å løyse offentlege utfordringar (Salamon, 2002).

I Norge la Bondevik II regjeringa grunnlaget for konkurranseutsettinga m.a. gjennom arbeidet til Sandbekkutvalet (NOU 2000:19) Mange kommunar har konkurranseutsett ei eller flere tenester, og dei fleste kommunane har konkurranseutsett minst ei delteneste. Ved nettsøk ser vi at det er mengder av rapportar og utgreingar om konkurranseutsetting av pleie og omsorgstenester frå slutten av 1990 åra, og tidleg på 2000 talet. Deretter synest det som tilfanget på ny dokumentasjon blir redusert. Tidsmessig er dette knytt til den første 4 års

perioden til Stoltenberg II regjeringa, og til fortsetjinga på bakgrunn av fornya tillit ved valet i 2009. Resesjonen i Europa har i liten grad innverka på norsk økonomi. Likevel har det utvikla seg eit forsterka behov for å etablere ein bærekraftig velferdsstat, slik det mellom anna kjem fram i forarbeidet til samhandlingsreforma. Frå valet i 2009, og særleg frå 2012, syner meiningsmålingane at høgresida har stor og aukande oppslutning.

Vi ser at nokre forskarar tek opp att tråden frå artklar ved århundreskiftet, døme på dette er Rune Sørensen si bok «En effektiv offentlig sektor» frå 2009, som følgjer opp «*Effektivitet i offentlig tjenesteyting*» frå 1999. Bøkene handlar om ein offentleg sektor i endring, den første med hovudvekt på effektivitet. I den andre boka er det ein breiare innfallsvinkel, der både ressursbruk, effektivitet og kvalitetsaspektet er i fokus.

Konkurransesponering dominerte som verktøy for ein betre offentleg sektor på 1990 talet. I Sørensen si bok frå 1999 viser han til korleis moderne marknadsreformer og leiarskapsmodellar kan spreie seg frå t.d. USA og Europa til resten av verden. Deretter skjer det ei spreing frå sentrale til periferе strøk. Stadig meir konkurranseutsetting kjenneteikna utviklinga på 1990 og tidleg 2000 tal. Medieoppslag i 2011 i forhold til tilsette sine arbeidsvilkår og kvalitetskrav i pleie og omsorgstenestene på fleire privat drivne sjukeheimar (Oslo, Klæbu, Askøy) har sett fokus på korleis kostnadane i nokre tilfelle er halde nede. I tilfellet med Ammerudhjemmet i Oslo, kom det fram at personalet ikkje hadde tariff lønn, ikkje fekk overtidsbetaling og at innleigde utanlandske vikarar vart innlosjerte i bomberom (NRK 17.02.2011). I Klæbu viser tilsynsrapport frå Statens helsetilsyn (2011) m.a. at sterkt pleietrengjande vart liggjande til sengs, fordi det ikkje var bemanning nok til å ta dei opp frå senga. I Askøy kommune gjekk tilsette i turnus som ikkje stetta krav i arbeidsmiljølova med doble vakter og for mange arbeidstimar i veka (Fagbladet på nett, 2011).

Det som vart avdekka gjennom m.a Adecco-sakene ovanfor, har fleire interessante aspekt. Korleis har prosessen med konkurranseutsetting i kommunane vore gjennomført? Kva har ein lagt vekt på når ein har arbeidd med implementering av konkurranseutsetting? I litteraturen finn vi mykje informasjon om konkurranseutsetting som styringsverktøy og omfang av konkurranseutsetting. Etter kvart er det og bra tilfang av dokumentasjon på effektar. Det vi finn mindre litteratur om, er kva som skal til for å lykkast. Kva er smart å leggje vekt på når kommunane skal implementere eit politisk vedtak om konkurranseutsetting? Spørsmål om konkurranseutsetting av pleie og omsorgstenester, kan verkeleg få opp temperaturen i den

politiske debatten. Her snakkar vi om bistand på eit svært personleg plan til hjelpetrengjande individ. Fagforeiningane trekkjer fram at det etisk sett er utfordrande at norske eller internasjonale firma skal tene pengar på omsorgstenester. I tillegg ser det ut til at ein del av den økonomisk innsparing for kommunane kjem av reduserte pensjonskostnader og dermed dårlegare pensjonsvilkår for dei tilsette. Frå andre, særleg den politiske høgresida, vert det argumentert med at konkurranse er sunt, og at det som tel er å få best mogelege tenester ut av kvar krone.

1.2 Utforming av problemstilling

Tema for oppgåva er knytt til ynskje om å lære meir om dette området, som både er spanande og utfordrande. Kva er bakgrunnen for kommunale vedtak om konkurranseutsetting av pleie og omsorgstenester? Korleis er erfaringane når det gjeld effektar og implementering av konkurranseutsetting? Vi har ein praktisk ståstad når vi skal arbeide med det temaet vi har valt. Det er gjort eit vedtak om utgreiing av konkurranseutsetting av kommunale tenester i Stord kommune. Den politiske leiinga har gjeve oss signal om retning; konkurranseutsetting skal takast i bruk. I første omgang har kommunestyret gjort vedtak om konkurranseutsetting av reinhaldstenesta i kommunen. Omfanget kan kome til å auke, mellom anna når vi skal ta i bruk nye sjukeheimsplassar (2016).

I eit overordna perspektiv ønskjer vi å studere implementering av konkurranseutsettingsvedtak i kommunane. Kva legg ein vekt på for å lykkast med å ta i bruk konkurranseutsetting som styringsverktøy? Vi vil sjå på tilgjengeleg litteratur og forskning om konkurranseutsetting. Dette kombinerer vi med ei kvalitativ undersøkjing i to kommunar med erfaring frå konkurranseutsetting av pleie og omsorgstenester. **Problemstillinga vår har vi utforma slik: Kva er suksessfaktorar for å kunne realisere konkurranseutsetting av pleie- og omsorgstenester i norske kommunar?**

1.3 Omgrepsavklaringar

Vi vil her gjere greie for nokre sentrale omgrep som vi møter i litteraturen om konkurranseutsetting.

Det er fleire måtar å levere og finansiere offentlige tenester på. Salamon (2002) peiker på 4 måtar som vi her gjev døme på:

1. Offentlig finansiert og offentlig leverandør (døme: statleg helseforetak)

2. Offentleg finansiert og privat leverandør (døme: konkurranseutsett og privat drevet sjukeheim)
3. Privat finansiert og offentlig leverandør (døme: byggjesakshandsaming i kommunen)
4. Privat finansiert og privat leverandør (døme: offentlig kommunikasjon)

Omgrepa konkurranseeksponering og konkurranseutsetting blir ofte nytta om kvarandre. Konkurranseeksponering (NOU 2000:19) vert nytta som samleomgrep for konkurranseutsetting, brukarval og ulike former for benchmarking eller målestokkonkurranse. Konkurranseutsetting er då ein type konkurranse-eksponering, og handlar om at det offentlege let fleire aktørar konkurrera om å levere tenester som det offentlege framleis finansierer.

Forventning og grunngjeving for kvifor konkurranseeksponering er aktuelt, finn vi godt formulert i mandatet til Sandbekkutvalet, der det m.a. heiter:

«Konkurranseeksponering er et av flere virkemidler som kan tas i bruk for å effektivisere offentlig sektor. Det er registrert økende bruk av konkurranseeksponering, og det er flere årsaker til dette: Strammere offentlig økonomi, teknologisk utvikling, økt internasjonalisering og konsekvenser av endrede internasjonale rammebetingelser. Samtidig er kravet til å tilfredsstille brukernes behov, herunder valgfrihet og fleksibilitet i tjenestetilbudet, større. På sikt vil også demografiske endringer og forventninger om lavere inntekter fra petroleumssektoren øke behovet for effektivisering av offentlig sektor» (NOU 2000:19, s.5)

Som nemnt ovanfor vert omgrepet konkurranseeksponering nytta som eit samleomgrep. Det omfattar eit sett av verkemiddel som kan nyttast for å oppnå betre styring gjennom økonomiske incentiv og alternative val (Johnsen, Sletnes og Vabo, 2004).

Når vi så går vidare på kva konkurranseeksponering omfattar, ser vi først på konkurranseutsetting. Dette medfører at kommunar (eller andre offentlege organ) gjennom tilbodskonkurranse, let private aktørar konkurrera om å levere tenester som det offentlege tidlegare har utført sjølv, t.d. sjukeheimdrift. Kommunen vil framleis finansiere tenestene og vere ansvarleg for at dei rette personane får tenester av god kvalitet. Kommunen kan sjølv velje å levere tilbod, og kan ende opp med å drive tenesta sjølv. Tenesta vil då likevel vere

konkurransetsett (Johnsen, Sletnes og Vabo, 2004). Offentleg privat samarbeid (OPS) er ein variant av konkurranseutsetting.

Privatisering skil seg frå konkurranseutsetting ved at både ansvar, kontroll, eigendomsrett og produksjon av varer, anleggsoppgåver eller tenester vert overført frå det offentlege til det private. Dette er vanlegvis ikkje aktuelt for pleie og omsorgstenestene.

Brukarval: Det offentlege, t.d. ein kommune, kan leggje til rette for at brukar kan velje mellom fleire leverandører av tenestene. Brukarval er ein type konkurransemarknad der «pengane følgjer brukar» slik at dei ulike tilbydarane må konkurrere om brukarane. Slik konkurranse skjer då på kvalitet (resultat- eller prosesskvalitet). Dette vert kalla «kvasimarked» og er kjenneteikna av at det er det offentlege som betalar for tenesta brukaren nyttar (Le Grand, 2005).

Benchmarking er systematisk samanlikning av utvalte indikatorar (oftast talfesta) for verksemda, mot andre tilsvarende verksemdar eller seg sjølv over tid. For kommunar er KOSTRA eit slikt samanlikningsverktøy. Dersom ein knyter belønning av verksemdene opp mot slik resultatmåling, kallar ein det målestokk-konkurranse.

1.4 Strukturen i oppgåva

I første kapittel gjer vi greie for bakgrunnen for vår interesse for tema og valet vårt av problemstilling. I tillegg gjer vi nokre omgrepsavklaringar, og skildrar strukturen i oppgåva. I kapittel 2 gjer vi greie for det teoretiske grunnlaget for konkurranseutsetting som verktøy for styring, samt implementeringsteori. I Kapittel 3 gjer vi greie for den metodiske tilnærminga for datainnsamling i undersøkinga. I kapittel 4 presenterer vi våre funn. I kapittel 5 koplar vi våre funn med teoretiske forventningar. Og i kapittel 6 trekkjer vi konklusjonar og ser framover.

2. TEORI

I dette kapittelet vil vi presentere og forankre vår avhengige og uavhengige variabler i teori. Vår problemstilling er «Kva er suksessfaktorar for å kunne realisere konkurranseutsetting i norske kommunar?» Når det gjeld vår avhengige variabel, konkurranseutsetting, går vi gjennom det teoretiske grunnlaget for konkurranseutsetting som verktøy for styring. Grunnlaget vårt har vi funnet ved å gå gjennom litteratur og forskingsrapportar om konkurranseutsetting. Vidare går vi inn på implementeringsteori, og gjer greie for våre uavhengige variabler, suksessfaktorar for å lykkast med konkurranseutsetting.

2.1. New Public Management

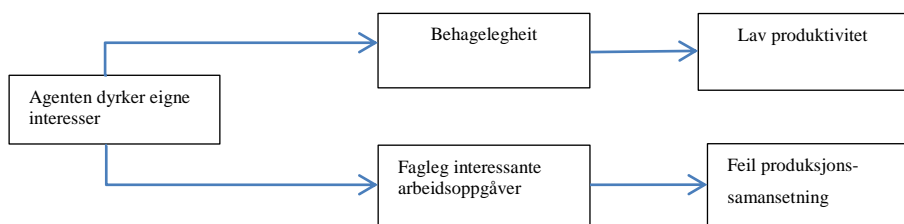
I New Public Management finn vi det teoretiske grunnlaget for forankring av konkurranseutsetting (vår avhengige variabel). New Public Management, heretter kalla NPM i oppgåva, er eit samleomgrep for reformer i offentleg forvaltning. Reformene starta i Australia og New Zealand på 1980 – talet. Reformbølga spreidde seg etter kvart til mange vestlige land og så vidare til andre verdsdelar og til utviklingsland. NPM har ikkje på same måte fått gjennomslag i Norge og Skandinavia som i anglosaksiske land og USA. Dalby (2005) vurderer at dette kan skuldast fleire forhold som, styrken i oppslutninga om den skandinaviske velferdsmodellen, mindretalsregjeringar, styrken i det lokale demokrati, økonomisk situasjon og fagrørsla si stilling og styrke.

Fokus på profesjonell styring er ein indikasjon på den nye vektlegginga av behovet for handlefridom nedover i organisasjonen. Dette står i kontrast til det tradisjonelle fokuset på hierarkisk styring i offentleg sektor, der det å ta vare på den politiske handlefridomen var meir lagt vekt på. Bruk av resultatmål og standardar på mål og ytingar er tenkt å mogleggjera styring i kombinasjon *med* lokal handlefridom hjå synlege og sterke leiarar. Grunngevinga for dette, har vore ein førehandstru om at dei administrative leiarane er best i stand til å finna ut korleis ein kan nå mål på den mest effektive måten, medan dei politiske styringsinteressene først og fremst er knytt til resultat som vert nådd. Den politiske styringa skal dermed fokusera på måloppnåing og ikkje på prosessane bak dette.

Det er særleg tre teoriretningar som vert trekt fram i tilknytning til NPM; Public choice, principal-agent teori og generiske leiarteoriar. Public choice teoriane er retta inn mot studiar av politikk i lys av økonomiske prinsipp. Øgård (2005, s. 26) refererer m.a. Niskanen (1971),

Tullock (1965), Moe (1984, 1998) og Ostrom (1986), som framhevar at alle organisasjonar er prega av interessene til medlemmene. Aktørane er i følge desse teoriane, rasjonelle og prøver å fremme sine eigeninteresser. Politikarane t.d., ønskjer attval, mens byråkratar ønskjer meir ansvar og større budsjett. Byråkratar kan oppfatast å ha større tilgang på informasjon slik at dei oppnår eit fortrinn framom politikarane. I følge desse teoriane fører dette til volumauke i offentleg sektor. Bruk av marknad/marknadsmekanismar blir i desse teoriane trekt fram som ein motvekt. I sin artikkel om nyliberalismen trekkjer Vetlesen (2011) fram at «marknad» er det store nyliberale honnørordet. Dette ordet koplar han direkte opp til fridom, individ og val. Principal – agentteorien sin hovudpoeng er at det vert inngått ein kontrakt mellom principal og agent, der agenten skal utføre oppgåver på vegne av principalen. Utfordringa kjem ved at agenten i tillegg kan ha egne interesser å ta vare på, samstundes som han har meir detaljert informasjon enn prinsipalen. Opstad (2006 s. 268) viser dette i ein figur, som vi her presenterer:

Figur 1: Konsekvensar av agenten sine eigeninteresser:



Prinsipalen er den som har ansvar for at definerte mål blir nådd. Oppgåvene er knytt til utforming av spelereglar, som igjen vert kopla opp mot belønning, kontroll av utføring og måloppnåing. Agenten er principalen sin reiskap for å nå oppsette mål. I samband med konkurranseutsetting vil ein kommune vere principalen som kan velje å «delegere» i form av konkurranseutsetting, t.d. drifta av ein sjukeheim. Den private leverandøren blir då agenten som skal sørge for å gje bebruarane gode helse- og omsorgstenester. Principalen inngår ein kontrakt med agenten, der avtalt pris, måloppnåing og godt omdøme er døme på insentiv for agenten. Principalen kontrollerer agenten gjennom oppfølging av kontrakten.

Den siste teoriretninga som Øgård (2005, s. 27) trekker fram, er ideen om «generic management», der han siterer Guy Peters sin omtale av denne tankegangen:

«This corpus of analysis assumes that management is management no matter where it takes place and that instruments used to organize and motivate personnel are applicable in the public sector as they are in the private» (Peters, 1996, s. 20)

Ut frå ein slik konklusjon kan ein tenke seg at metodar og modellar som tidlegare var kjend frå privat sektor, kan utviklast og tilpassast til det offentlege. Målstyring, benchmarking og kvalitetsstyring er praktiske døme på dette.

Større vekt på marknad representerer en ny modell som eit alternativ til den tradisjonelle administrasjonsmodellen. Øgård (2005) gjev ei tabellarisk oversikt over hovudelementa i desse to modellane. I praksis er det slik at offentlege organisasjonar gjerne kombinerer element frå begge modellar. Døme på element frå marknadsmodellen som ein finn i dei fleste kommunar er målstyring, konkurranse (benchmarking), fokus på leing, delegering osv. I vår eigen kommune t.d., er «Kommunebarometeret» blitt innarbeidd i kommunen sitt målstyringsdokument. Kommunebarometeret (Kommunal Rapport, 11.april 2013, s. 5) er ei samanlikning av landets kommunar basert på til saman 115 sentrale nøkkeltal. Her kårar ein «beste» kommune, noko både politikarar og administrasjon landet rundt ser ut til å vere opptekne av.

Tabell 1: Oversikt over element i administrasjons- og marknadsmodellen (Øgård 2005, s. 28):

Administrasjonsmodellen	Marknadsmodellen
Hierarki	Marknad
Reglar/rutinar	Resultat
Sentralisering	Desentralisering/delegering
Ressurstilgang ut frå vurdering av behov	Ressurstilgang ut frå faktisk etterspørsel og pris
Kollektive val i ein samfunnskontekst	Individuelle val i ein marknad
Ansvarlegheit	Sjølvstyre/autonomi
Søken etter rettferd/likskap	Søken etter marknadstilfredsheit
Borgarrettar	Brukarsuverenitet
Kollektiv handling	Konkurranse
Profesjon	Leing
Nøytral ekspertise	Interesseorientering
Stabilitet/føreseieleg	Endring
Tradisjon	Fornyng
Borgar	Kunde/brukar
«Voice»	«Excit»

Morten Øgård, (2005, s. 29) splitter NPM konseptet opp i tre hovudkomponentar: sterk tru på leiging, meir bruk av indirekte kontroll enn av direkte autoritet og sterkare fokus på brukar og borgar. Dette presenter vi i ein omarbeidd figur. Deretter omtalar vi kvar av komponentane nærare.

Tabell 2: New Public Management – eit oversyn over element

NEW PUBLIC MANAGEMENT		
Tru på leiging	Meir bruk av indirekte kontroll enn av direkte autoritet	Brukar/borgar fokusering
<u>som medfører:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Fokus på auka effektivitet • Leiarar vert gjeve høve til å leie gjennom desentralisering og delegering • Profesjonalisering av leiarrolla • Disiplinering av arbeidsstokken gjennom produktivitetskrav • Leiarar vert tilsett på kontrakt nært knytt opp mot resultatkrav 	<u>i form av :</u> <ul style="list-style-type: none"> • Privatisering/fristilling av kommunal verksemd • Prestasjonsbasert lønssystem • Fokus på kvalitet og kvalitetssikring • Delegering av ansvar og mynde • Målstyring/resultatstyring • Vektlegging av marknad og kontraktar • Konkurransesponering • Benchmarking • Evaluering 	<u>i form av:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Brukarval/valfridom • Rettigheitslovgjeving • Servicegarantiar • Pengar følgjer brukar • Borgar/brukarundersøkingar • Brukarstyre • Borgar/brukarpanel/høyringar • Elektronisk service • IT demokrati • Folkeavstemming

Leiarfokuset som ligg i NPM er tydeleggjort gjennom endringane i kommunelova der rådmannen er definert som øvste leiar i kommunen, med høve til åremålstilsetjing. I 1997 var 8 av 22 rådmenn i Akershus var tilsett på åremål (Øgård, 2005). Fleire kommunar har gått over til ein flatare struktur, ei såkalla to-nivå løysning. I dette ligg større grad av delegasjon til leiarane for resultateininga, som får ansvar for budsjettkontroll samt mål- og resultatoppnåing i si verksemd. Øgård (2005) nemner og avvikling av institusjonsstyre til fordel for tilsetjing av profesjonell leiar (administrerande direktør) som andre døme.

Den andre bolken i NPM handlar om meir bruk av indirekte kontroll. Døme på dette er målstyring/balansert målstyring og kvalitetsstyring. Kvalitetsstyring har sitt utspring i masseproduksjon i det private næringsliv. ISO-sertifisering har fått eit visst gjennomslag

innafor offentleg tenesteproduksjon. Slik sertifisering er innført hos fleire leverandører av private helse og omsorgstenester. Andre døme på indirekte kontroll er kontraktstenking. Dette kan handle om at det vert inngått leiaravtalar som formaliserer ansvar og mynde, og som igjen kan koplast opp mot resultat og bonusløn. Vi har nemnt benchmarking – alle kommunar er pålagd KOMmune-STat-RApportering (KOSTRA) - som igjen er grunnlag for samanlikning av prioritering, kvalitet, effektivitet og produktivitet. I tillegg kjem konkurranseutsetjing av varer eller tenester samt andre alternative driftsformer (samarbeid om tenesteproduksjon med ideelle organisasjonar, ulike former for interkommunalt samarbeid/nettverksorganisering osv). Ved konkurranseutsetting vert det inngått ein kontrakt mellom kommunen (principalen) og leverandøren (agenten). Styring skjer gjennom utforming av konkurransegrunnlag og kontrakt. Oppfølging skjer ved å kontrollere om avtalte mål vert nådd.

Den siste bolken som Øgård (2005) omtalar, er brukar/borgarorientering. Her er det ei dreining frå «voice» til «exit». Døme på dette kan vere brukarval i heimebaserte tenester. Brukaren kan velje blant fleire leverandørarar, som oftast både private og offentlege. Er han ikkje nøgd med den eine, kan han velje ein ny leverandør (exit).

Eit anna døme kan vere ulike former for «citizen-charter» der kommunen gjennom serviceerklæringar garanterer for kvalitet- og servicenivå. Tavastehus i Finland er i følgje Øgård (2005, s. 40) eit godt døme på dette. I tillegg til serviceerklæringa er det utvikla eit klagesystem, med responstid, nemdshandsaming og analyse av klageåtferd. I Norge nemner han at Sørums kommun har gjort noko liknande i tilknytning til sitt kvalitetskonsept.

IT-teknologi gjer det mogeleg å leggje til rette for sjølvbetjening på ulike saksområder. Dette kan vere i form av søknadsutfylling på nett, eller i form av faktisk sakshandsaming, der ein fyller inn naudsynt informasjon og får sitt «vedtak» når all informasjon er korrekt lagt inn. KS tilbyr kommunane nettbasert verktøy for brukar- og borgarundersøking gjennom «Betre kommune»-programmet. Slike undersøkingar inngår ofte i kommunane sine målekart. I tillegg er det å ha system for brukarundersøkingar i pleie og omsorgstenestene ein kvalitetsindikator i KOSTRA.

2.2 Økonomisk effektivitet

Evalueringar av erfaringar med konkurranseutsetting (m.a. Bærum, Oslo og Trondheim) frå tidleg 2000-tal, syner at det har blitt reduserte eller meir føreseielege kostnader. (SNF rapport

nr 47/2001). Kostnadsreduksjon er eit av måla ved konkurranseutsetting. Andre uttalte mål kan vere kvalitetsforbetring, nytenking og valfridom.

I dette perspektivet handlar det om økonomisk effektivitet (efficiency). Eit verkemiddel eller styringsverktøy, kan vere økonomisk effektivt, men utan å vere det mest effektive (effectiveness) i forhold til dei mål ein ønskjer å oppnå (Salamon, 2002).

Johnsen, Sletnes og Vabo (2004) trekker fram to typar kostnader som må vurderast i spørsmål om konkurranseutsetting.

Produksjonskostnader er kostnadane som det offentlege - kommunen i vår setting – har med å produsere tenesta sjølv. Ved kjøp av ei teneste, t.d. drift av sjukeheimplassar etter ein anbodskonkurranse, vil leverandøren sitt tilbod vera hans produksjonskostnader med tillegg av fortenesta han legg opp til.

Den andre typen kostnader for det offentlege, er transaksjonskostnader. Dette er kostnader som, i vårt tilfelle, kommunen får ved gjennomføring av tilbodskonkurranse, avgjerd og oppfølging av leveransane, og nye tilbodsrundar. Medieopplaga i 2011, syner kanskje at kommunane sin kompetanse på å følgje opp private leverandørar, ikkje var god nok. Slik oppfølging vil vere ein del av transaksjonskostnadane. Analyse av transaksjonskostnader kan gjerast ved hjelp av transaksjonskostnadsanalyse (TKA), som er ein fleirfagleg teori som omhandlar rettslege, organisatoriske og økonomiske spørsmål i f.h.t. kva kommunen bør produsere sjølv, og kva som bør setjast vekk til andre (Johnsen, Sletnes og Vabo 2004, s. 28).

Sjølv om dei fleste politiske parti i Norge inkluderer konkurranseutsetting blant gode styringsverktøy i offentleg sektor, er det nok ingen tilfeldighet at Bondevik II med Stabekktvalet (NOU 2000:19) var den regjeringa som for alvor sette dette på sakskartet i Norge. Etter at Stoltenberg II overtok, har det vore mindre fokus på konkurranseutsetting, men det er framleis ei utvikling mot at stadig fleire kommunar konkurranseutset delar av pleie- og omsorgstenestene (Deloitte, 2011). Austevoll kommune, som den første i Norge, gjorde i 2012 vedtak om å konkurranseutsetje alle pleie- og omsorgstenestene.

Argumentasjonen for å konkurranseutsette heile tenesteområdet i Austevoll, var å få opp volum av tilbodet og dermed sikre seg ein marknad.

Eit vedtak om konkurranseutsetting eller ikkje, er ei politisk avgjerd. Det kan vere i form av eit prinsipp om konkurranseutsetting, eller ei vurdering teneste for teneste. Når vedtaket er

gjort, er det detaljerte reglar i Lov om offentlege anskaffelser med forskrifter, basert på EØS avtalen, om korleis dette skal gjerast. Lova med forskrifter styrer ein slik tilbodskonkurranse – det offentlege lyser ut konkurranse om rett til å produsere varer og tenester, t.d. drift av sjukeheimplassar. Det offentlege har framleis tingarrolle, og ansvar for innhald og kvalitet i tenestene.

Sentralt i den skandinaviske velferdsmodellen er at velferdsgode skal fordelast etter behov, ikkje etter betalingsevne. Desse tenestene er gratis, eller har ei form for eigenbetaling som sikrar at tenesta vert eit reelt tilbod til alle uavhengig av betalingsevne. Dermed fungerer ikkje marknadsmekanismane på etterspørselssida; der ein brukar ville vurdert nytten av eit gode opp mot pris. Høg pris ville redusert etterspørsel, og dermed balansert tilbodet i marknaden. For tilnærma gratis tenester vil det i staden bli ein aukande etterspurnad. Kombinert med at den offentlege byråkratiske modellen er lite fleksibel og profesjonstung kan det bli eit dobbelt press på meir ressursar. Det styrker behovet for reformer i offentlig sektor, slik New Public Management står for.

Eit sentralt spørsmål for ein kommune som vurderer konkurranseutsetting, er om det finns ein marknad; dvs. at det er eit visst volum av tilbydarar. Er det få tilbydarar, betyr det lite konkurranse. Dette kan ha konsekvensar for både pris- og kvalitetsnivå frå aktuelle leverandørar. I ein sunn marknad skal pris og kvalitet balansere på tilfredsstillande nivå. Fleire evalueringar tyder på at kommunane som var tidlegast ute med konkurranseutsetting, opplevde tilbod som anten var «underprisa» for å kome seg inn på marknaden, eller leverandørar som ikkje var solide nok til å kunne klare å levere i tråd med kravspesifikasjon og forventningar. Hanne Bogen i Johnsen, Sletnes og Vabo (red.), 2004, (s.308) refererer til Sverige. Der har konkurranseutsetting blitt meir utbreidd, medan tal firma som gjev anbod, er blitt redusert gjennom oppkjøp og fusjonering. Kommunane på si side har medverka til dette, ved å bli flinkare til å spesifisere krav til gjennomføring og kvalitet. Dermed kan ein risikere å gå frå ein velfungerande marknad til ei privat monopoltilstand.

2.3 Tingar/utførarar organisering

Tingar/utførarmodellen vert trekt fram som ein føresetnad for konkurranseutsetting. Denne modellen medfører ei todeling av organisasjonen, der den eine delen bestiller tenester frå den andre, operative delen av organisasjonen (Ramsdal og Skorstad, 2004). From og Kolberg i From m.fl. (2003) trekkjer fram nokre positive kjenneteikn ved tingar/utførarorganisering.

Det vert større fokus på brukarbehov, sakshandsaminga vert meir forsvarleg og rettstryggleiken vert styrka. Gjennom denne organiseringa vil skilje mellom politikk (myndigheitsutøving) og administrasjon (tenesteproduksjon) bli tydelegare.

Bestillingane frå tingar kan og gå til eksterne leverandørar, som kommunen har kontrakt med. Ved konkurranseutsetting må kommunane ha god kompetanse på å utarbeide kravspesifikasjonar, som gjer det mogeleg å følgje opp kvalitet og innhald på tenestene som blir levert. Slik kompetanse er det naturlegvis enklare for store kommunar å ha i eigen organisasjon, medan mindre kommunar kanskje må basere seg på kjøp av konsulenttenester for å gjennomføre ein anbudsprosess.

Finansieringsmodellane kan variere frå rammestyrt, som er vanleg i forhold til drift av institusjonar, t.d. sjukeheimar, til ulike former for innsatsstyrt finansiering t.d. ved fritt brukarval innafor heimebaserte tenester. Her må det vere eit system som dekker det at brukarane vil vandre mellom leverandørane over tid; ein type «vouchers», som Salamon (2002,) reknar mellom «tools of public action». Slik innsatsstyrt finansiering innafor t.d. heimebaserte tenester vert oftast omtala som aktivitetsbasert finansiering (ABF) eller pengar følgjer vedtak. Leverandøren får overført midlar tilsvarende den tid som er føresett brukt på oppdraget (slik det går fram av vedtaket). Ein kan sjå dette som ein variant av stykkprisfinansiering, slik Sørensen (2009) skildrar ulike former for finansiering når pengar skal følgje produksjonen.

2.4 Kvalitet

Kvalitetsstyringskonseptet har, som tidlegare nemnd, sine røter i privat sektor og det har vore ført ein omfattande diskusjon om denne typen styringskonsept er brukande også for offentleg sektor. Vi ser at kvalitet vert nytta som argument for konkurranseutsetting. Det er etter kvart gjort ein del studiar og samanlikningar mellom privat og offentleg drift av omsorgstenester, mellom anna viser Hanne Bogen (2011) til ei studie/samanstilling av undersøkingar i nordiske land utført av Mia Vabø i 2005. I følgje Hanne Bogen kom det her fram at dei tidligaste undersøkingane ga eit helst optimistisk bilde av konkurranseutsettinga sine konsekvensar for kvalitet. Etter kvart vart erfaringane meir varierte, det finst gode og dårlege utførarar av omsorgstenester både i det offentlege og det private. Andre forhold kan vera avgjerande for kvaliteten, som forskjell på by og landkommune, stabile organisasjonar kontra turbulente, turnover m. m.

I kommunal rapport nr 31, 2012 er det stort oppslag om Oslo kommune som ”Privatiserer for å få betre kvalitet”. Byråden argumenterer for at det å konkurrere på kvalitet er ein måte å utfordre leverandørane og marknaden på. Ulike aktørar vektlegg forskjellige tiltak for å gi betre kvalitet. Kan det vera sjølv konkurransen som bidreg til at kvaliteten kan utviklast positivt?

I teorien er der ingen semje om definisjon på kvalitet, og den endrar seg etter som politikken endrar seg og etter kva samanheng ein ser i kvalitet i. Det er eit komplekst konsept. I utgangspunktet er det utfordrande å vurdere kvalitet på produkt, men enda meir utfordrande å vurdere kvalitet i offentleg sektor/pleie og omsorgssektoren, der det handlar mykje om tenester og verdier. Kvalitet vil bestå av ei rekkje eigenskapar som kjenneteiknar tenesta; som at tenestene er verknadsfulle, trygge og involverer brukarane. Tenestene skal leverast til rett tid, være tilgjengelege, samordna og prega av kontinuitet slik at tenestemottakaren opplever at tenesta dekkjer fysiske og sosiale behov.

Standarden for kvaliteten i konkurranseutsette tenester ligg i kravspesifikasjonen. God kvalitet kan bety å vektleggje kompetanse, som i omsorgssektoren er ein indikator på kvalitet. Dette kan og hengja saman med kostnader. Høge kostnader kan dermed like godt representere bevisst valt høg kvalitet på tenestene som det kan vera eit uttrykk for ineffektivitet. Kommunane treng altså kompetanse til å utarbeide gode kravspesifikasjonar og kompetanse til å utarbeide tilbod i eigen regi. Dette er viktige element i høve kvalitet på tenestene.

Ordet «kvalitet» har fleire dimensjonar og betydingar. Den eine er knyta til eigenskapar og kjenneteikn ved eit produkt eller teneste. Den andre betydinga er knyta til verdier og verdinormer. Kvalitet kan definerast som: *”helheten av eigenskapar en enhet har og som vedrører dens evne til å tilfredsstille uttalte og underforståtte behov.”* (Kvalitets-forskrifta s.7 – IS 1201).

I følgje denne definisjonen har kvalitet å gjera med å tilfredsstilla beskrivne krav, forventningar og behov knyta opp mot ein heilskap av eigenskapar. Krava kan kome frå staten i form av lover og forskrifter, frå kommunar eller frå brukarar og pårørande.

Generelt viser brukarundersøkingar at folk er nøgde med dei kommunale omsorgstenestene, og aktive brukarar er meir nøgde enn innbyggjarane generelt. I konkurranseutsettingssamanheng er det lagt større vekt på effektivisering enn kvalitetsutvikling som mål (Dalby 2005). Asplan-analyse (2002) har evaluert

konkurransetsetting i Trondheim og Bærum kommune. Når det gjeld sjukeheimar, fann dei i Trondheim at dei konkurransetsette verksemdene hadde betre tenestekvalitet enn dei kommunale. I Bærum kommune var det motsett. Andre element enn konkurransetsetting påverkar og tenestekvaliteten, som for eksempel strukturelle forhold, individuelle forhold som alder på brukarane og einarom eller ikkje. Det låg og til grunn utfordringar i drift som er uavhengig av driftsform, som til dømes mangel på sosiale aktivitetar.

NIFO-rapport 85/2002, Evaluering av Luranetunet - samanlikning mellom offentleg og konkurransetsett drift av 2 omsorgsavdelingar, viser at konkurransetsetting har tilført Luranetunet eit «skjerpande aktivum» ved at Norlandia er tilstades. Det at ein konkurrent er tilstades vil skjerpe den andre part. Det er likevel vanskeleg å registrere store forskjellar i driftsformer og aktivitetar på dei to avdelingane. Samtlege pårørande er fornøgd med tilbodet på Luranetunet uavhengig av om tenestene vert gitt av private eller kommunen. Dette finn vi att i forskningslitteraturen. Hodge (2000) fann i sine studiar frå Australia og Storbritannia ingen forskjell på konkurransetsette og offentlege verksemdar når det gjaldt tenestekvaliteten.

Sandbekkutvalget (2000) konkluderer når det gjeld spørsmålet om kvalitet, på same måte som Hodge, med at det ikkje verkar å vera systematisk samanheng mellom bruk av anbod og kvalitet på tenestene. Det vert og peika på at i dei tilfella kor ein ikkje når mål på kvalitet, synest det her å vera ein samanheng med at det offentlege ikkje har spesifisert kontrakten godt nok.

Offentleg sektor må, for å oppretthalda ein effektiv økonomi, kontinuerleg levera betre og billigare tenester. Offentleg service og tenester må ha kvalitet for å rettferdiggjere bruk av offentlege midlar. Vidare må tenesta leverast slik at ein får mest mogeleg ut av ressursane som vert stilt til disposisjon.

2.5 Politisk/ideologisk argumentasjon

Sørensen (2009) refererer til den britiske forskaren John Le Grand (2003) når han peiker på to endringar i etterkrigstida i folk sine forventningar til offentlig sektor. For det første er folk langt meir skeptisk til ekspertar og myndigheitspersonar, og har mindre tillit til at ekspertar arbeidar genuint for brukarinteresser eller samfunnsnytte. For det andre vil innbyggjarane ha større innflytelse over, og fridom til å velje blant offentleg tenesteproducentar. Denne endringa meiner Le Grand og Sørensen har samanheng med at folk generelt har fått eit høgare

utdanningsnivå, og at dei er blitt vane med å ta eigne val som forbrukarar av andre varer og tenester.

From og Kolberg (2009) refererer til undersøkingar frå 1999 (Bay m.fl), og 2002 (Rattsø og Sørensen) som viser at opinionen var meir positiv til konkurranseutsetting enn rådmenn og lokalpolitikarar. Det same gjaldt for meir bruk av brukarval. Her ser det ut til at opinionen går framom. Politikarane vert sjølvst påverka av kva opinionen meiner, både mellom og gjennom kommune- og stortingsval. Dei politiske skiljelinene er tydelege, høgresida er meir positiv til konkurranseutsetting. Deloitte (2011) finn at det er ein korrelasjon mellom å ha konkurranseutsett kjernetenester og å ha ein ordførar frå høgresida. I same rapport visar ein survey blant landets rådmenn at politisk ideologi, saman med manglande kapasitet i eigen organisasjon og ynskje om pris- og kvalitetsgevinst, er dei tre vanlegaste årsakene til konkurranseutsetting.

Oslo kommune la utgangspunktet for prinsippet om konkurranseutsetting i Bystyremelding 1/1998. Kommunen vil løyse sitt problem med aukande utgifter og reduserte inntekter gjennom effektivisering av tenesteproduksjon. Dette skal skje ved hjelp av gjennomtenkt konkurranseutsetting. Det vart lagt til rette for at all tenesteproduksjon skulle kunne vurderast med tanke på konkurranseutsetting, og spesielt skulle nye, utvida eller endra tenester som hovudregel prøvast i konkurranse.

I vårt eige fylke, Hordaland, var Frp-styrte Os kommune tidleg ute med konkurranseutsetting av pleie- og omsorgstenester. Bergen kommune har hatt byråd på høgresida i tre periodar. I begge desse kommunane gjekk partia til val på at dei ville konkurranseutsetje desse tenestene. Austevoll har Frp-ordførar, og har no hatt ute anbod på alle sine pleie- og omsorgstenester samla. Denne varianten av konkurranseutsetting i ein mindre kommune blir interessant å følge framover.

Erfaringar frå Skandinavia, tyder på at den største økonomiske gevinsten kjem ved første gangs konkurranseutsetting (Bogen og Nyen 1998, Petersen, Hjelm, Vrangbæk og La Cour 2011, Hansson 2011). Her blir slakken teke inn, og kommunane sine andre tenester «skjerper» seg ved sjølve konkurranseutsettinga. Verken Bergen eller Os har utvida volum på konkurranseutsettingane, når det gjeld kontraktar for drift av heile tenester, t.d. sjukeheim eller omsorgssenter. Dette kan sjåast som eit politisk val; viktig å ha tilstadeverande konkurranse.

Politikarane synest å ha eit aukande fokus på valfridom, både internasjonalt og nasjonalt. Fritt brukarval kan innafor pleie- og omsorgstenester vere kva sjukeheim ein ønskjer plass på, eller at ein ønskjer å velje leverandør av t.d. heimehjelp eller heimesjukepleie.

2.6 Teoretiske oppfatningar om kva som skal til for å lykkast med omstilling til konkurranseutsetting

Eit vedtak om konkurranseutsetting fører til at kommunen går inn i ein omstillingsprosess, ei organisasjonsutvikling der ein skal setja i verk ei ny driftsform innan ei tradisjonell kommunal teneste. «*Studiet av iverksetting retter søkelyset på hva som skjer, om noe, etter at politisk vedtak er fattet, og det er fastlagt en politikk på et samfunnsområde*». Slik innleier Audun Offerdal (2005, s. 253) sin artikkel om iverksettingsteori. Iversettingslitteraturen har i følgje same forfattar utvikla seg i retning av eit læringsperspektiv. I kommunane er målsettinga med konkurranseutsetjing sett politisk, definert på sentralt nivå. Det avgjerande for å lykkast er at kommunane sin praksis samsvarar med dei politiske målsettingane.

Offerdal (2005) hevdar at det er to hovud tilnærmingar til iverksetting, top-down og bottum up tilnærming. Eit vedtak om konkurranseutsetting medfører at tilnærminga vert top-down, med eit klart rasjonalistisk tilsnitt. Kommuneorganisasjonen vert eit instrument for politikarane. Forvaltninga skal vera nøytral. Det må vera klare mål, tilstrekkelege ressursar, naudsynt leiarkompetanse og vilje til å nå mål. Alle desse elementa handlar om leiing. Kommunal leiing har utvikla seg frå tradisjonell byråkratisk modell til nettverksorganisering. Dette stiller andre krav til leiarskap. Peter G. Northouse (2007, s. 3) nyttar denne definisjonen: «*Leadership is a process whereby an individual influences a group of individuals to achieve a common goal*». Iverksettingsproblem kan ifølge Offerdal, forklarast ut frå tre hovudforhold; mangel på klare mål, uklar autoritetsstruktur og motstand i organisasjonen. Anbefalingar går derfor ut på å retta opp slike manglar.

Bottum up tilnærminga er utvikla mykje som ein reaksjon på styringsoptimismen i top-down tilnærminga. Iverksettinga i bottum up tilnærminga er meir oppfatta som ein prosess der iverksetjarane ikkje er definerte på førehand. Kriteria for ein vellykka iverksetting i dei to tilnærmingane vert forskjellige. Entusiastiske tilsette som sluttar opp om politikken vil kunne letta gjennomføringa. Ein er avhengig av at tilsette i samspel med andre interesser, sørgjer for samsvar mellom ønska endring og resultat. Bottum up tilnærminga er kjenneteikna av

uformelle strukturar, nettverk mellom like aktørar, tilpassing gjennom forhandling, kompromiss og nettverksbygging.

Omorganiseringsprosjekt er hyppige i norske kommunar. Ein pressa økonomisk situasjon i kommunane er ofte utløysande for utviklingsprosjekt. Kommunane ønskjer betre kontroll og styring. I Harald Baldersheim og Morten Øgård sin artikkel om "Omstillingsledelse i kommunene- arena for den politiske fornuft" s. 344, finn vi følgjande: *«Det avtegnar seg etterhvert et bilde av en høyst varierende kommunal evne til å gjennomføre prosjektene. Kommunene erfarer at prosjektene tar lengre tid enn forventet, de tar ofte uventet forløp og de kan møtes med motstand eller ambivalens utover i organisasjonen».*

Vidare i oppgåva vil vi ut frå dei tre modellane for endringsmetodar i ovanfor nemnde artikkel, vise eit teoretisk grunnlag for korleis ein kommune kan lykkast med konkurranseutsetting ut frå logikken i dei tre modellane som forfattarane nemner i sin artikkel.

Kommunale organisasjonar yter velferdstenester og er verdibundne og skiftande politiske koalisjonar. Organisasjonskultur, profesjonell identitet og sosial tilhøyrse vil setja grenser for kva endringstiltak som vert godtekne.

Dei mest nytta endringsmetodane byggjer enten på organisasjonsperspektiv eller individperspektiv eller ein kombinasjon av desse. Gruppeperspektivet, der ein har ein oppfatning av kommunen som samansett av samarbeidande og konkurrerande grupper, er i følge Baldersheim og Øgård mest systematisk utvikla av Crozier (1965) og Crozier og Friedberg (1977/1980). Organisasjonsperspektivet vektlegg klare problemanalyser, målformuleringar og ansvarsfordeling i gjennomføring av prosjekta.

Organisasjonsperspektivet vert gjerne knytt til økonomisk motiverte tankegangar som til dømes principal-agent modellen sin insentivstruktur, sjå til dømes Jensen og Meckling (1976) og Arrow (1985).

Det individorienterte perspektivet tek utgangspunkt i psykososiale behov og tilfredsstilling av desse, den enkelte sin identitet, behov for å høyre til, meining og respekt som grunnlag for innsats og motivasjon (Thorsrud og Emery, 1970). I den tidlegare nemnde artikkelen skildrar Baldersheim og Øgård s. 345 at: *«En endringsmetodikk som tok hensyn til alle tre utgangspunkt, ville vektlegge klarhet i forhandlingsposisjoner, tydelighet i kommunikasjon og ha oppmerksomhet rettet mot symbolenes betydning».*

Konkurransetsetting er ein omfattande prosess, som kan delast opp i fleire fasar. I SNF-rapport nr 59/2000, viser Nesheim og Vathne til Oslo kommune og meiner at Oslo kommune sin modell kan vere aktuell som eit rammeverk eller oppgåveoversyn for andre kommunar som skal konkurransetsetje tenester. Med utgangspunkt i dette, har vi utarbeidd ein tabell med ei faseinndeling der vi knyter aktivitetar vi teoretisk kan finne i dei enkelte fasane, opp mot dei tre modellane prosjekt-, forhandlings- og involveringsmodellen. Gjennom dette vil vi vise at det teoretisk vil vere ulik grad av innslag frå dei tre modellane i dei fem fasane.

Tabell 3: Oversikt over aktivitetar etter dei tre implementeringsmodellane, tilknyta ulike fasar i ein konkurransetsettingsprosess

	Prosjektmodellen	Forhandlingsmodellen	Involveringsmodellen
Oppstart	Identifisere problem og formulere mål på bakgrunn av politisk vedtak	Politisk koalisjonsbygging Drøfting og informasjon til fagforeiningane i høve til regelverk	Etablere arena for deltaking
Beslutning	Organisering av planprosess og tildele ressursar til formålet	Legge til rette for forhandlingar med alle involverte aktørar	Legge til rette for brei deltaking og engasjement frå tilsette
Iverksetting	Formidle klare mål og ideologi God prosjektstyring Innrette organisasjonen for konkurransetsetting	Strategiar for å handtere motstand	Strategiar for motivering av tilsette
Drift	Gode system for samarbeid, mellom kommune og leverandør	Forventnings- og rolleavklaring mellom kommune og leverandør	Involvere tilsette i å utvikle gode tenester
Evaluering/læring	System for oppfølging og benchmarking Ha rutinar for erfaringsutveksling og vurdering av effektar	Legge til rette for at tillitsvalde får delta i evaluering og benchmarking	Legge til rette for kreative bottum up prosessar

Buchanan og Boddy (1992) har systematisert metodane for endring som kan utleiast av dei tre perspektiva som høvesvis prosjektmodellen, forhandlingsmodellen og involveringsmodellen. Vidare vil vi gå inn på modellane slik dei vert skildra av Baldersheim og Øgård i nemnde artikkel, og utvikle hypotesar til kvar av dei tre modellane.

1. Prosjektmodellen

Modellen byggjer på viktige prinsipp som strategisk analyse, mål, ansvarsdeling, budsjettstyring og holde tidsfristar og framdriftsplanar. For å lykkast med planlagd endring , må ein lykkast med desse prinsippa. I tillegg kjem at prosjektleiaren har evne til å styre og kontrollere prosjektet, samt å kunne gripe inn å korrigere arbeidet i delprosjekta. Modellen krev ei aktiv styring frå ein endringskoalisjon som saman arbeidar mot eit klart definert felles mål. Endringsprosessen vert styrt ovanfrå. Følgjande grunnelement går igjen:

- Identifisere problem
- Formulere mål
- Utvikle framdriftsplan
- Formulere ansvars- og arbeidsdeling
- Fordele ressursar
- Etablere rutinar for attendemelding

Når vi så går over til å utvikle hypotesar, tek vi utgangspunkt i at dette skal vere ein påstand om faktiske tilhøve, som forskaren i si undersøking tek sikte på å klargjere (Hellevik 1984). Det kan vere i form av ein «antagelse» om kvifor det er slik, eller korleis ulike tilhøve kan påverke suksess i høve konkurranseutsetting.

Dette handlar om våre uavhengige variablar, dvs. våre forklaringsvariablar; kva kan forklare at ein lykkast med konkurranseutsetting sett i forhold til kvar av modellane. Hypotesane skal vere forankra opp mot vår teori. I vår studie av kva som skal til for å lykkast med konkurranseutsetting i to kommunar, vurderer vi innsamla data i forhold til Baldersheim og Øgård sine 3 modellar for implementering; Prosjektmodellen, Forhandlingsmodellen og Involveringsmodellen. Vi vil derfor utvikle hypotesar i tilknytning til kvar modell.

Frå teorien (Deloitte, 2011) kjenner vi til at konkurranseutsetting i norske kommunar hovudsakleg er politisk initiert. Bak eit slikt vedtak står det gjerne ein politisk koalisjon. Jo sterkare denne er, jo større tyngde kan vi anta at det vert lagt i arbeidet med å gjennomføre prosjektet. Prosjektorganisering av utviklingsprosessar og organisasjonsendringar gjev kommunane høve til å ha fokus på målsetting, framdrift og budsjettkontroll. I vår eigen kommune Stord, nyttar ein systematisk PLP prosessen (Wiik, 2010) som både sikrar forankring (prosjekteigar, prosjektansvarleg), framdrift (milepælar) og evaluering via

avgjerdspunkt, der det og er mogeleg å stoppe. Prosjektorganisering er ein vanleg arbeidsmetode i norske kommunar.

Hypotese1: Prosjektrealisering avheng av ein klar og presis formulert prosjektplan, med klare mål, tydeleg ansvars plassering, god framdriftsplan i form av milepælar og tidsfristar, oversikt over rangering av alternativ samt top-down styring og god forankring

2. Forhandlingsmodellen

Modellen viser til eit politisk organisasjonsperspektiv som ser organisasjonar som konstituert av kontinuerlege forhandlingsprosessar og koalisjonsdanningar. Vidare viser modellen til meir praktisk orienterte endringsmodellar retta mot å handtere motkreftene som ofte vil opptre i ein organisasjon ved omorganiseringstiltak. Modellen har følgjande sentrale element:

- Gruppeorientering
- Deltaking basert på formelle rettar og/eller
- Kraftige interesseytringar
- Bygging av arena for kontakt og forhandlingar
- Bruk av koopteringsmekanisamar
- Løysingar basert på kompromiss

Ved konkurranseutsetting ligg det formelle rettar til informasjon og drøfting i Hovudavtalen § 1-4-1 og 1-4-2 ; Omorganisering og konkurranseutsetting. I Arbeidsmiljølova regulerer kap 16 arbeidstakarane sine rettar ved verksemdsovertaking. I kap 3.1 har vi vist til korleis debatten om konkurranseutsetting utgjer ein av dei mest markante skille mellom høgre og venstresida i norsk politikk. Når vi kombinerer dette med arbeidstakarorganisasjonane sin motstand mot konkurranseutsetting, vil dette utløyse mange motkrefter. Sjølv om dette er ein top-down styrt prosess vil det i enkelte av fasane i prosessen med konkurranseutsetting vera klare krav til forhandlingar. Mest tydeleg vert dette når det dreier seg om verksemdsovertaking, der den enkelte sin arbeidssituasjon vert direkte påverka. I ein kommune vil vi finne strukturar som fører til fleire forhandlingsrettar og –arenaer. I ein større kommune vil ein ha utfordringar på grunn av sin storleik. Motstandarane vil vere fleire, og vi antar at dei er godt organisert. Fagforeiningane har makt, og dei vil vere profesjonelle aktørar. Vi kan og tenkje at det kan vere tydelege formelle og uformelle relasjonar mellom dei politiske motstandarane og delar av fagforeiningane, eventuelt og med ulike interessegrupper.

Hypotese 2: Prosjektrealisering er eit resultat av etablering av ein forhandlingsarena der partar som har forhandlingsrett kan møtast og byggje ein koalisjon på ein felles forståing av prosjektet sine mål og verkemidlar.

3. Involveringsmodellen

Modellen byggjer på ideen om at brei deltaking vil opne opp for engasjement og mobilisering av krefter som i neste omgang kan frigjere kreativitet. Det krev god leing å kunne handtere kreativiteten som kan oppstå av prosessar med breitt engasjement. Grunntrekk i modellen er i følge Baldersheim og Øgård (1997) henta frå Human Resource-tradisjonen (Argyris 1957, 1964, Thorsrud og Emery 1970). Grunntrekk i modellen kan oppsummerast slik:

- Analysere den enkelte sin arbeidssituasjon
- Kartleggje motivasjonsfaktorar
- Byggje kanalar for deltaking

I involvering ser vi at dei tilsette må få delta i grupper i ulike deler av prosessane i høve konkurranseutsetting. Det må leggjast til rette for gode kanalar for deltaking, god informasjon slik at dei tilsette kjenner til kvifor konkurranseutsetting vert gjennomført.

Det er når det kjem til verksemdsovertaking at den enkelte sin arbeidssituasjon vert direkte påverka. Lov og avtaleverk sikrar dei formelle rettane til den tilsette. God leing legg til rette for at den einskilde får delta for å utforme/påverke sin framtidige arbeidssituasjon. Leiar må legge til rette for at den einskilde tilsette kan verta engasjert og aktivt deltek i prosessane.

Hypotese 3: Prosjektrealisering er resultat av ein brei bottum–up prosess, der tilsette vert involvert og får påverke utforming og gjennomføring av prosjekt.

3. METODE

I kapittel 1 har vi presentert vår problemstilling og grunngeve val av tema. I kapittel 2 har vi presentert teorigrunnlaget som vi har forankra variablane i. I dette kapitlet går vi gjennom korleis vi vil gå fram for å studere implementering av konkurranseutsetting. Vi vel å nytte deduktiv tilnærming til datainnsamling, kvalitativ metode, eit holistisk og intensivt opplegg. Grunnlaget for val av metode har vi funne ved å gå gjennom litteratur om forskingsprinsipp. Vi har vidare sett på andre masteroppgåver for å studere korleis metode er nytta. Kapitlet bygger i hovudsak på boka til Jacobsen (2011) med tittelen «Hvordan gjennomføre undersøkelser». Vi skal hente inn og systematisere data, gjere forsøk på å kome fram til ny kunnskap om kva som suksessfaktorar for å kunne realisere konkurranseutsetting i norske kommunar.

3.1 Kva skal vi studere?

Den nye styringsideologien i kommunane, kommersielle aktørar og teoriane innanfor New Public Management ligg til grunn for utviklinga av konkurranseutsetting. Debatten omkring konkurranseutsetting av offentlege pleie- og omsorgstenester er nærmast erobra av den politiske arena og utgjer ein av dei mest markante skilje mellom høgre- og venstresida i norsk politikk. Debatten skapar breitt engasjement, oppslag i media og høg temperatur. I vår eigen kommune er vi midt oppe i ein prosess om konkurranseutsetting av reinhaldstenester, temaet er interessant og vi ønskjer å finne meir ut av kva som er smart for å få dette til. Vårt hovudspørsmål er: Kva er suksessfaktorar for å kunne realisere konkurranseutsetting i norske kommunar?

For å få tilgang til empiri skal vi gå inn i to kommuneorganisasjonar, Os og Bergen kommune, og innhente lokale aktørar sine oppfatningar om korleis dei opplevde prosessen med konkurranseutsetting. Det er fleire grunnar til at vi valde å studere Os og Bergen kommune. Ut frå ei pragmatisk tilnærming, vil det handle om nærleik til kommunane t.d. ved behov for reising til møter og intervju. I tillegg kjenner vi litt til kommunane ved oppslag i lokale og regionale media om konkurranseutsetting som tema. Bakgrunnen for val av Os kommune, er at dei var tidleg ute med konkurranseutsetting på dette feltet og har vore ein føregangskommune. Os kommune har vore gjennom leverandørskifte. Vi ønskte å få eit noko breiare grunnlag enn det vi fann i Os kommune som berre har konkurranseutsett ein etasje i omsorgssenteret. Vi valde difor å gå inn i storbyen Bergen. Dei har breiare erfaring ved at dei har konkurranseutsett to sjukeheimar og har i tillegg brukarval i heimehjelp og

heimesjukepleie. For å få innpass i kommunane brukte vi kontaktpersonar som vi kjende frå før.

Når vi går inn i ein organisasjon for å gjere undersøkingar, kan resultat vi kjem fram til verta påverka av sjølve undersøkinga vår, òg kalla undersøkingseffekten. Som forskarar må vi vera vakne for om våre resultat kan vera prega av metoden vi nyttar, metodologiske forklaringar, eller om resultata er substansielle, ein meir reell framstilling av situasjonen. Metoden tvingar oss gjennom ei systematisk oppskrift på korleis undersøkinga skal gjennomførast i praksis. Metoden vi nyttar til innsamling av empiri skal alltid tilfredstille to krav: «1. *Empirien skal vera gyldig og relevant (valid)*, 2. *Empirien skal vera påliteleg og truverdig (reliabel)*» (Jacobsen, 2011 s. 19)

Gyldighet og relevans inneber at vi faktisk måler det vi ønskjer å måle, at det vi har målt vert oppfatta som relevant, at det vi måler hjå nokre få òg kan gjelde fleire. I vår innhenting av empiri vil vi bruke eit semistrukturert intervju. Vi samlar inn informasjon om oppfatningar om konkurranseutsetting av pleie- og omsorgstenester. Vi vurderer at for å få valide eller gyldige opplysningar, må vi måle individuelle, personlege synspunkt på konkurranseutsetting. I teorien vert dette kalla for begrepsgyldighet. Generell gyldighet og relevans vert inndelt i intern og ekstern gyldighet. Intern gyldighet handlar om kor vidt vi har dekning i våre empiri for dei konklusjonar vi trekkjer. Ekstern gyldighet og relevans som handlar om resultatet frå eit avgrensa område er gyldige også i andre samanhengar. Vi må vurdere om våre resultat kan generaliserast, t.d. gjelde fleire kommunar.

Pålitelighet og truverde tyder at vår undersøking må vera til å stola på. Dette vil sei at vi må finne ein rett måte å gjennomføre vår undersøking. Dei resultat vi finn i Os og Bergen kommune må i mest mogeleg grad avspegle dei lokale aktørane sine oppfatningar av konkurranseutsetting, uansett kva metode vi nyttar.

3.2 Korleis skal vi studere fenomenet?

Metode skal angi kva måtar vi skal nytta for å skaffa fram kunnskap/hente empiri i to kommunar. I forskingsmiljø er det usemje om det går an å samla inn sann kunnskap om eit fenomen og korleis ein skal samle inn data. I korte trekk er dette debatten om kvalitativ eller kvantitativ metode. Vi har valt kvalitativ metode ut frå at val av metodisk tilnærming kan vera pragmatisk ut frå kva som eignar seg i vår utforming av problemstilling.

Når det gjeld kva strategi som vil eigna seg best for å få fram ”sanninga” valde vi deduktiv datainnsamling ”frå teori til empiri”. Vi har danna oss oppfatningar av kva som er suksessfaktorar for å kunne realisere konkurranseutsetting av pleie- og omsorgstenester ut frå tidlegare empiriske funn og teoriar om fenomenet. Vi har utarbeidd ei problemstilling, og har utforma tre hypotesar om kva vi trur kan påverke implementering av konkurranseutsetting. I vår oppgåve har vi ein delvis strukturert og open datainnsamling. Grunnen til dette er at vi ønskjer å avgrense data til å gjelde prosessen med konkurranseutsetting. Ved at vi nyttar ein semistrukturert intervjuguide med opne spørsmål, får respondentane fortelje med sine egne ord korleis dei har opplevd prosessen. Vi nyttar stikkord som oppfølgingsspørsmål ved behov.

Når vi vidare ser på det metodiske problemet individualisme eller holisme, er dette knytt til om det er fornuftig å analysere individet sine motiv og åtferd eller om vi skal sjå på korleis menneske fungerer og opptrer i ulike samanhengar. Ei holistisk tilnærming understrekar at vi kan forstå konkurranseutsetting som komplekst samspel mellom enkeltindivid og den spesielle samanhengen dei inngår i. Vi ser for oss ein holistisk undersøking, der vi skal gå inn i to kommunar med 10-12 års erfaring med konkurranseutsetting av pleie- og omsorgstenester.

Det neste metodiske problemet vi tek stilling til, er nærleik eller distanse. Idealet understrekar at det bør vera eit skilje mellom forskar og det fenomen som skal undersøkjast. Alle former for undersøkingar medfører ein eller annan form for kontakt mellom forskar og det fenomen som vert undersøkt, idealet er repliserbarhet. Forskaren vil alltid ha ein effekt på undersøkinga. I vår undersøking vert intervju gjennomført på telefon, ein har ikkje nærkontakt, men heller ikkje stor avstand.

I denne samanheng vil vi nemne at vi som leiarar av tilsvarande tenesteområder i eigen kommune har oppfatningar og haldningar i forhold til valt tema. Ulempa med dette er at vår tilnærming til undersøkinga, kan vera farga av våre holdningar. Fordelane er at vi har detaljert kunnskap om tenesteområda.

3.3 Kva type data treng vi?

Her ser vi på kva som er mest interessant for oss å samle inn av data, tal eller ord. Vi ønskjer å finne ut korleis lokale aktørar sine oppfatningar er av fenomenet konkurranseutsetting. Det vert dei tilsette sine opplevingar og fortolkingar som kan samlast inn ved hjelp av ord, eit

kvalitativt resultat. I realiteten er vår metode noko blanda. Intervjuguide har opne spørsmål med stikkord/underspørsmål til oppfølging.

Vi nyttar ein hermeneutisk metode. I følge Jacobsen (2011), er det fenomenet vi skal studere konstruert av menneske og vi undersøker korleis menneska oppfattar fenomenet. Våre interesser og verdiar ligg til grunn for denne studien. For å få ei verkeleg forståing av opplevinga av prosessen med konkurranseutsetting, er den beste måten å la dei fortelje med sine egne ord korleis dei tolkar og opplever fenomenet.

Vi utarbeida ein prestrukturert intervjuguide, slik at vi var sikra å kome inn på hovudspørsmåla som vi ønskjer å belyse. Vår intervjuguide er middels strukturert og sett opp i ei spesiell rekkefølge. Slik kan opplysningane bygge på kvarandre. Intervjuet er kvalitativt så lenge respondentane kan svare med sine egne ord. Ved prestrukturering vil vi kunne bevege oss bort frå den kvalitative metoden sitt ideal, men det som faktisk skjer er at våre hovudspørsmål vert sett i fokus og vi kan ha stor grad av openheit likevel. Vi har ein plan over kva samtalen skal innehalde. Utan strukturering kan data verta så kompleks at det vert vanskeleg/umogeleg å analysere data.

Fire av informantane kjende vi frå før. Dette kan påverke informasjonen, både positivt og negativt. Vår oppleving av dette var at vi trong mindre tid til «oppvarming» i innleiinga, og at vi fekk gode og utfyllande svar.

Vi planla å ta opp alle intervju på mobiltelefon. Vi kunne dermed tone ned notatskrivinga og oppretthalda ein naturleg kontakt i samtalen og lettare kome med oppfølgingsspørsmål. Vi kunne få med ordrette sitat. Ei ulempe kan vera å finna fram i opptaka, dette planla vi å løyse med å transkribere alt.

3.4 Styrke ved undersøkingsopplegget

Generelt er det slik at kvalitativ metode legg få avgrensingar på respondentane sine svar. Metoden vektlegg detaljar, det unike og openheit er sentralt. I vår undersøking er det likevel avgrensingar og struktur ved at vi nytta ein semistrukturert intervjuguide. Det var delvis bestemt på førehand kva vi ville spørje om. Fordelen med det var at vi kunne avgrense informasjonen og slik vart stoffet handterleg for analyse. Vi fekk informasjon om akkurat det fenomenet vi ville utforske, det vil seie høg begrepsgyldigheit. Gjennom at vi stilte opne spørsmål, fekk vi ut ganske nyanserte data/svar. Den enkelte respondent kunne svare ut frå

eigne fortolkningar og meiningar om fenomenet konkurranseutsetting av pleie- og omsorgstenester.

Vi planla å gjere alle intervju på telefon på kommunale kontor eller intervjuar sitt heimekontor. Dette ville medføre at både intervjuar og respondent var i ein naturleg arbeidssituasjon. Konteksten intervjuet går føre seg i, kan som regel påverke innhaldet i intervjuet. Her kunne vi oppleve at personar kom inn på kontoret og forstyrra samtalen, slik at respondent i mindre grad ville opne seg. Dette vart ikkje opplevd frå intervjuar si side, men vi kan ikkje vite om det skjedde hjå respondentane og om det var situasjonar som påverka informasjonen som vart gitt i intervjuet. Vi antek at vi her unngjekk intervjuareffekt, at vi ikkje kunne påverke svara i intervjuet på same måten som om vi hadde vore tilstades. Dette kan i sin tur ha påverka påliteligheten eller reliabiliteten i intervjusvara i positiv retning.

Kvalitativ metode eignar seg best der problemstillinga er uklar, men metoden kan og nyttast til å teste teoriar som i vår undersøking. Vi vil nytte Harald Baldersheim og Morten Øgård sin artikkel om ”Omstillingsledelse i kommunene - arena for den politiske fornuft ” og analysemodellane vi finn der i vårt opplegg. Dette ut frå at vi ønskjer å gå i djupna, finne samanheng mellom individ og kontekst, kva det er som påverkar oppfatningane/opplevingane.

3.5 Svakheit ved undersøkingsopplegget

Den kvalitative metoden er ressurskrevjande i den forstand at det er tidkrevjande å intervju respondentane i eit intensivt opplegg, det vil seie at vi må prioritere mange variablar framføre mange undersøkingseiningar. Vi har gått inn i to kommunar og intervjuet fire personar frå kvar kommune. For å kompensere for få intervju, har vi skaffa oss djupinformasjon om kommunane gjennom tilgjengeleg politisk og administrativ informasjon frå heimesider og partiprogram.

Den største utfordringa er at vi berre har to case og dette gjer det problematisk å generalisere funna. Som deltidsstudentar med full jobb vil det handla om kapasitet og ressursar når det gjeld omfanget av undersøkinga. Vi kunne i vår situasjon ikkje ha gjennomført ei undersøking som var omfattande nok til å kunne generalisere med bruk av kvalitativ metode. Dette er skildra av Jacobsen (2011 s. 130): *«Det at vi med kvalitativ metode bare kan rekke over et fåtall personer, gjør at vi får et problem med representativiteten til de vi spør. Er disse få respondentene representative for andre enn seg selv? Kvalitative tilnærminger vil alltid møte denne typen generaliseringsproblemer»*

Dette kan da gi problem med den eksterne gyldigheten i vår undersøking. Det vi faktisk kan undersøkje er korleis desse 8 personane har oppfatta kva som er suksessfaktorane for å realisere konkurranseutsetting i sine respektive kommunar.

Kvalitativ datainnsamling kan og vera problematisk med omsyn til undersøkingseffekten, det at vår metode kan skape spesielle resultat. At vi kan ende opp med å måle noko vi har skapt ved undersøkinga heller enn å måle opplevingar og oppfatningar hjå respondentane. Vi har redusert denne effekten noko ved at det ikkje var mykje nærleik i intervjusituasjonen og heller ikkje veldig intime spørsmål. Slik kan vi anta at vi har fått ærlege svar.

4. EMPIRISKE BETRAKTNINGAR OM KONKURRANSE-UTSETTING

I dette kapitlet gjev vi først ein bakgrunnsinformasjon om våre to case-kommunar, både når det gjeld organisering, politisk styring samt drift av pleie- og omsorgstenestene. Deretter omtalar vi kort korleis den faktiske datainnhentinga vart gjennomført. Så presenterer vi våre empiriske funn frå kvart av casa separat, og summerer opp hovudfunn for kvart av spørsmåla i intervjuguiden.

4.1 Bakgrunnsinformasjon om våre to case

For å få svar på spørsmål om kva som er suksessfaktorane for å kunne realisere konkurranseutsetting av pleie- og omsorgstenester i norske kommunar, valde vi å spørje tilsette i to kommunar som har relativ lang erfaring med konkurranseutsetting av pleie- og omsorgstenester. Begge kommunane har valt å konkurranseutsette tenester som dei og driv i eigen regi. Slik har kommunane samanlikningsgrunnlag mellom offentleg og konkurranseutsett drift. Informasjonen vi gjev her er henta frå nettsida til kommunane og deira private leverandørar, som er Aleris Omsorg for sjukeheimsdrift, og Orange Helse AS for brukarval i heimesjukepleien (Bergen kommune). Denne informasjonen dannar eit bakteppe for å forstå svar frå våre respondentar.

4.1.1 Omtale av våre case

Case 1: Bergen er ein storby med om lag 263.000 innbyggjarar. Kommunen innførte parlamentarisme i 2000.

Prosessen med konkurranseutsetting av sjukeheimar i Bergen kom på sakskartet med bygging og opning av Skjoldtunet sykehjem (1998-1999). På denne tida hadde Bergen ordførar frå KrF (til 1999) og frå Arbeiderpartiet frå 1999. Dette var i Bondevik II regjeringa si tid med eit stort fokus på konkurranseutsetting, slik vi har peika på i kapittel 1.1. I følge ein av våre respondentar var det på den tida tydeleg politisk interesse for å konkurranseutsetje Skjoldtunet sykehjem. Men det blei ikkje aktuelt, m.a. fordi prosessen med tilsetjingar var kome for langt. I staden vedtok ein å konkurranseutsetje Søreide sykehjem og Odins veg bosenter som vart opna i 2003 og 2004. Dette gjorde at ein slapp prosessen med verksemdsovertaking.

Frå 2003 har Monica Mæland frå Høgre vore byrådsleiar. I perioden 2003-2007 var det eit mindretalsbyråd av Høgre, KrF og Venstre, støtta av FrP. Frå 2007 har byrådet i Bergen vore

eit fleirtalsbyråd av Høgre, FrP og KrF. I byrådssak 187/2004 la byrådet fram sine prinsipp for bruk av konkurranse i Bergen kommune. Saka var fundamentert og førebudd gjennom byrådet si tiltredingserklæring:

«Vi vil også føre ein politikk for hensiktsmessig bruk av konkurranseutsetting. En både viktig og naturleg konsekvens av denne politikken er å starte opp arbeidet med å utvikle gode måle- og kvalitetsindikatorer, og å ta i bruk en bestiller-leverandørmodell innanfor de områder der konkurranse tas i bruk.» (Bystyresak 187/2004, s.1)

På Bergen kommune sine heimesider, i menyval Budsjett 2013, vert spørsmål om økonomiske innsparingar ved konkurranseutsetting kommentert slik:

«Bruk av konkurranseutsetting er et redskap for å rette søkelys på organisasjonsutvikling og kvalitet i kommunens egen tjenesteproduksjon. I forhold til eksterne aktører har hovedfokus vært på kvalitet. Dette gjelde konkurranseutsette tjenester som praktisk bistand hushold, hjemmesykepleie og brukerstyrt personlig assistent. For disse tjenestene blir prisen fastsatt frå oppdragsgivers side (kommunen), leverandøren konkurrerer langs kvalitetsdimensjonen. Pris har innanfor helse og omsorgstjenestene kun vært benyttet som kriterium i konkurransen om drift av sykehjem og serviceboliger på Søreide og Odinsvei. Generelt kan det sies at kommunens driftskostnader ved konkurranseutsatte sykehjem ligger ca 5% under kommunal referansekostnad»

<https://www.bergen.kommune.no/aktuelt/tema/budsjett-2013/9627/article-100097>

Her vert det tydeleg dokumentert at konkurranseutsetting vert nytta for å spisse eigen organisasjon gjennom konkurranse.

Når vi ser på korleis driftsansvar for kommunen sine sjuke- og aldersheimar fordelar seg, ser vi at det er ulike driftsformer. Bergen kommune oppgir på sine nettsider å ha 39 sjuke- og/eller aldersheimar. Desse fordelar seg mellom reine kommunale institusjonar, stiftingar og institusjonar drivne av private ideelle organisasjonar. Av desse 39 er to konkurranseutsett: Søreide sykehjem (90 plassar) og 30 sjukeheimsplassar ved Odins vei Bosenter. Aleris Omsorg driv begge sjukeheimane, og oppgir på sine nettsider å ha gjort det sidan oppstart i 2003 (Odins vei) og 2004 (Søreide). Dette er ikkje heilt korrekt i følgje ein av våre respondentar, då første anbod vart vunne av Carepartner Norge AS, som seinare vart kjøpt opp og lagt inn i Aleris omsorg AS i 2005.

Bergen kommune har brukarval i for heimehjelpstenester i alle bydelar. Kommunen sitt tilbod om heimehjelp vert tilbydd frå Bergen hjemmetjenester KF. I tillegg er det 5 private leverandører. KF'et og 3 private firma tilbyr tenester i alle bydelar, mens to firma berre leverer i høvesvis 1 og 3 bydelar. Når det gjeld heimesjukepleie er det brukarval i 6 bydelar. Brukarane i desse bydelane kan velje mellom kommunen sitt tilbod og ein privat leverandør for tenester mellom kl 06:00 og kl 23:00.

Bergen har bestillar/utførarar organisering. Forvaltningsfunksjonen er delt på tre forvaltningseiningar, som dekkjer kvar sine geografiske område. Dei handsamar søknader og fattar vedtak om alle former for pleie- og omsorgstenester. Bergen kommune har aktivitetsbasert finansiering (ABF), som tek høgde for volumvariasjonar for den einkilde leverandør i heimebaserte tenester.

Case 2: Os kommune ligg sør på Bergenshalvøya. Bergen er næraste granne i nord. Folketalet i Os nærmar seg no 18.000, og har vore jamt stigande heile siste hundreåret.

Os kommune informerer på heimesidene at Luranetunet samlar alle pleie- og omsorgstenestene under eitt tak og ei leiing. På Luranetunet er det 40 kommunale omsorgsbustader. I tillegg blir 40 omsorgsbustader drifta av Aleris omsorg. På sjukeheimen er det 53 kommunale institusjonsplassar fordelt på 3 avdelingar. 16 av desse plassane er korttidsplassar. Os kommune har eit bestillar- og forvaltarkontor for Helse og sosial som kartlegg, sakshandsamar og tildeler tenester i pleie og omsorg.

Allereie i 1996 starta diskusjonen i Os kommune om konkurranseutsetting av det planlagde omsorgssenteret på Lurane. Saka vart første gang behandla i Hovudutval for helse- og sosialsaker 12.mars 1997. Det vart vedteke å utgreie saka vidare. Os kommunestyre handsama saka 28.april 1998: K.sak 98/0040 Konkurranseutsetting av drift eldreprosjekt Lurane. Det vart vedteke å konkurranseutsette 80 omsorgsbustader/plassar med 19 mot 16 røyster. Det låg som føresetnad at anbudsgrunnlaget skal opplysa om at kommunen ikkje bind seg utelukkande til å nytta det billegaste anbodet, men vil foreta ei heilskapsvurdering av dei presenterte konseptane. Vidare skulle helse- og sosialetaten setjast i stand til å utarbeida skikkeleg anbudsinvitasjon og anbudsunderlag. Det skulle tilførast naudsynnte ressursar til å kunne utarbeida eit anbodstilsvaret på lik line med private aktørar. Det var tre tilbydarar: Os kommune, Norsk omsorg og rehabilitering A/S og Norlandia omsorg A/S.

Anbud og anbudsprotokoll vart unntatt offentleg innsyn. Anboda vart vurdert av ei intern gruppe med rådmann, helsesjef, økonomisjef og tillitsvald frå NSF.

I møte 29.11.2000 i Hovudutval for helse- og sosial vart det fatta vedtak med fem (3 Frp, 2 H) mot fire stemmer om at rådmannen får fullmakt til å inngå avtale med Norlandia omsorg om drift av 40 omsorgsplassar/bustader på Luranetunet for ein periode på fem år. Det ligg følgjande til grunn for vedtaket:

”Basert på tilbodsinnbydinga, og den standard som er definert der, kan gruppa ikkje seie at den eine tilbydaren er betre enn den andre. Gruppa synest vidare at det kan vera interessant å samanlikna korleis drifta vert i dei 80 bustadene dersom private driv 40 av dei og kommunen resten” (Bølstad, 2002 s. 8)

Slik starta konkurranseutsettinga i Os kommune med ordførar Terje Søviknes ved roret. Han er no inne i sin fjerde periode som ordførar i kommunen. Os kommune har siste 12 år blitt kalla «Fremskrittspartiet sitt utstillingsvindu» i kommune-Norge.

I Os kommune har Frp og Høgre samarbeidd i ein fleirtalskoalisjon dei siste tre valperiodane. I noverande valperiode styrer dei etter dokumentet *Samarbeidsplattform FrP/H 2011-15*. Dei to partia har 19 (Frp 13, H 6) av 35 representantar i kommunestyret. Os kommune har dermed ei tydeleg blå politisk organisering. I Fremskrittspartiet sitt lokalpolitiske partiprogram for Os kommune finn vi at:

”partiet arbeider for markedsøkonomi der den enkelte og næringslivet fritt kan operere innanfor generelle rammebetingelser trukket opp av myndighetene. Et velfungerende marked innebærer at forbrukerne i all hovedsak styrer tilbudet gjennom sin etterspørsel. Dette innebærer at forbrukerne påvirker hva som skal produseres av varer og tjenester, gjennom sine egne valg. FrP mener det er potensial for bedre effektivitet og kvalitet innenfor de kommunale tjenestene. Konkurransetsetting er et virkemiddel som vil kunne gi stor effekt”

http://www.frp.no/filestore/18051_lokalpolitisk_program_2011_trykk.pdf

Det kjem vidare fram av partiprogrammet at ein ønskjer å styrke demokratiet og den enkelte sin valfridom gjennom å sikra den enkelte sin rett til å velja alternative varer, tenester og politiske idear gjennom eit markedsøkonomisk system.

4.1.2 Innhenting av data

Alle dei 8 intervju er, som tidlegare nemnd, gjort per telefon. På førehand henta vi inn løyve frå kommunaldirektør i Bergen og kommunalsjef på Os til å gjennomføre undersøkinga. I Bergen har vi intervju to overordna leiarar (etatssjef og spesialrådgjevar) og to kommunalt tillitsvalte. I Os har vi intervju ein overordna kommunal leiar (kommunalsjef), dagleg leiar ved den konkurranseutsette delen av Luranetunet, ein kommunal tillitsvalt og ein tillitsvalt frå konkurranseutsett teneste. Bakgrunnen for utvalet var at vi ynskte synspunkt frå kommuneleiing, representantar for dei tilsette og driftsleiar i konkurranseutsett teneste i høve det dei opplevde kva som skulle til for å realisere konkurranseutsetting av pleie- og omsorgstenester. I utgangspunktet ønskte vi intervju med leiarane i dei konkurranseutsette sjukeheimane i begge kommunar. Dette fekk vi ikkje til i Bergen kommune. Å svare på slike undersøkingar er friviljug, og vi stod dermed til slutt att med eit slikt intervju frå Os kommune.

I framstillinga vår av empiri har vi nytta mykje sitat. Her har vi framstilt teksten nært opp mot respondenten sin dialekt. Slik kunne vi best mogeleg ivareta det opphavlege materialet, slik som respondentane sine erfaringar og meiningar vart formidla.

Vi nytta, som tidlegare nemnd, ein semistrukturert intervjuguide og data vart henta inn ved telefonintervju. Vi nytta opptak under intervju og slik kunne vi skrive ut alle intervju i etterkant. Ved transkripsjon av intervju har vi stort sett nytta respondentane sine utsegn ordrett, bortsett frå eit intervju der ein ikkje hadde opptak, men tok notatar undervegs. Vi fekk sikra at dei opplysningane som kom fram under intervju vart tekne med. Vi tek her vidare for oss hovudspørsmåla og gjer greie for vår funn. Vi har teke bort namn på personar, dette gjeld både respondentane og andre som blei nemnd under intervju.

4.2 Kva var problemet som skulle løysast?

Her stilte vi eit opent spørsmål om grunngeving for konkurranseutsettinga. Vi supplerte med nokre stikkord dersom respondentane ikkje kom i gang; låg effektivitet, høge kostnader, mangel på nytenking og ønskje om variasjon.

Case 1: Bergen:

Respondentane i Bergen trekker frem fleire argument for konkurranseutsetting: *«Trur det er mest politikk, men og ei oppfatning av at det kan spares litt. Ei oppfatning av at det offentlige*

jobber seint. Meiner at konkurranse som sådan er sundt». Ein av leiarane seier det slik: «Offisielle argument ble ønske om større variasjon, nytenking og nye måter å drive på».

Når det gjeld fritt brukarval i heimebaserte tenester er valfridom for brukaren eit tydeleg argument. *«Forståelse blant politikerne om at det var urettferdig at folk ikkje kunne gjere sine egne val om kven som skulle betjene seg. Det var valget som viktig. Rett til sjølv å velje». Ein av dei tillitsvalte nemner óg at dei private kan tilby tilleggstenester: «...det at dei kan tilby ting ut over det kommunen tilbyr; ekstratjenester som å handle mat og følge til lege og frisør».*

Både leiar og tillitsvalt i Bergen bruker argument som tyder på at kommunen til ei viss grad har tilrettelagt for å stimulere leverandører til å leggje inn anbod. Ein av dei tillitsvalte trekkjer fram følgjande: *«Meiner at kommunen i startfasen gav økonomiske fordeler til dei private; bistand til å kunne komme inn på markedet. Det ble gitt økonomisk bistand til å starte opp firma, kjenner ikkje til kva for beløp. Dette ble gjort for å få opp private leverandører»* Ein annan tillitsvalt seier: *«Syns at kommunen har lagt så til rette for de private aktørene at det rett og slett er litt flaut. Syns at de private de styrer på ein måte litt av prosessen. De har satt betingelser, og så får de det innfridd. Ikkje heilt etter min smak. Går på kva som skulle legges til rette, betingelser de satte, bl.a dette at de i hjemmesykepleien ikkje skulle ta nattarbeidet. Dei skulle ha den delen av døgnnet der dei kunne hente mest mulig av tilleggstenester. Ingen skal til frisør midt på natta osv».* Ein av leiarane trakk fram det same argumentet om at dei private leverandørane slepp å tilby heimesjukepleie på natt. I tillegg trakk denne leiaren fram at leverandørane kunne velje kva for bydelar dei ville etablere seg i: *«Det var og oppe i diskusjonen at leverandøren vil inn der det er best marked, vil ikkje inn i dei grisgrendte bydelane, velger å gå inn i sentrumsnær/tettbebygd - og dei kunne velge kor dei ville utvide seg. Dei ville ikkje inn der det er mykje kjøring . Begynte i Åsane, utvidet til sentrumskjernen, og så Laksevåg og Fyllingsdalen. Vi spør oss litt, kvifor kan de ikkje ta alle? Det er dei sjølv som velger».*

Case 2: Os

Som årsak til at Os kommune valde konkurranseutsetting trekker respondentane fram både ønske om økonomisk effektivitet og politisk ideologi: *«Posisjonen stillte spørsmålstegn når det gjelder både effektivitet, høge kostnader osv. Frp var nett kommet til makta og den gamle kommunale organisasjonen skulle ristast litt liv i, Luranetunet omsorgsenter var nytt og her*

var en mulighet til å kunne måle seg mot privat i høve kvalitet og effektivitet» Ein tillitsvalt seier det slik: «Det var eit ønske om å spare pengar og et ønske om å kunne drive Frp sin politikk».

Hovudfunn:

I begge kommunar ser vi at det vert argumentert med økonomisk effektivitet og politisk ideologi. I Bergen kommunen vert det nytta ein breiare argumentasjon, der innovasjon, variasjon og valfridom vert framheva. Svar frå respondentane i Bergen tyder og på at kommunen til ein viss grad har ønskt å stimulere marknaden ved å legge til rette for leverandørane.

4.3 Initiativ til og prosess rundt konkurranseutsetting

Her spurde vi om kven som tok initiativ til konkurranseutsettinga, korleis prosessen var lagt opp og korleis informasjonen vart gjeve.

Case 1: Bergen:

Ut frå respondentane sine svar er det heilt klart at initiativet var politisk: «Initiativet ligg på den borgerlige politiske siden. Ikkje bare politisk initiativ, men i den politiske plattformen til posisjonspartia, det står i tiltredelseserklæringen»

Når det gjeld prosess svarar ein av dei administrative leiarane som følgjer: «Det ble sett ned ein anskaffelsesgruppe som eg var leiar for. Denne var breidt samansett, både fag og finans/innkjøp var tungt inne. Tillitsvalt var ikkje med her. Men tillitsvalgt på konsernnivå var inne i starten av prosjektet.» Den andre administrative leiaren hadde og vore med i arbeidsgruppe nedsett av kommunaldirektøren for å utgreie konkurranseutsetting av heimesjukepleien.

Når det gjeld dei tillitsvalte har dei eit litt anna syn: «Arbeidsgruppene der vi kom inn, ble etablert etter at vedtak var fattet. Så her snakker vi ikkje om medbestemmelse etter HTA, der TV skal være på banen. Men her, når det fattes et politisk vedtak, fatter politikerne det uten at vi kan påvirke det. Men vi passer jo på å få inn våre tanker, kva vi mener om dette». Ein annan tillitsvalt understrekar det same: «Ofte kommet langt før dei tilsette eller deira representantar blir informert. Avgjørelsen er ofte tatt».

Ein av dei tillitsvalte kommenterer ein prosess som vart lagt på is: «Eg har jo vært med på, dei drev jo her i byen for eit par år siden, då var det snakk om at dei skulle konkurransenutsette eksisterende sykehjem, og då var det snakk om ca 150 pasienter, vi fikk ikkje vite hvilke sykehjem det gjaldt, men vi satt jo i den gruppen som skulle ivareta dei ansatte uten å vite hvilke ansatte vi snakka om. Og då rekna vi med at det ble eit stort og eit lite sykehjem, evt tre med ca 50 plassar kvar. Men det ble plutselig lagt på is, og det hadde noko med valkampen å gjøre. Så der skjedde det ikkje noko meir, men vi hadde jo planane klar for korleis vi skulle ut å informere dei ansatte. Om såkalt virksomhetsoverdragelse, og valgmulighetene de hadde, bl.a med rett til å bli verande i kommunen eller ikkje». Ein annan tillitsvalt seier det slik: «Før siste kommunevalg var det snakk om å privatisere to eksisterande sjukeheimar. Denne saken blei trekt, eg meiner det var avhengig av det foreståande valet. Politikarane ønsket ikkje at denne saka skulle påverke valresultatet». Ein av dei kommunale leiarane tillegg fagforeiningane større påverknad: «Fagforeiningane krevde at tilsette ved verksemdsovertaking skulle få tilsvarende gode vilkår som var blitt oppnådd ved endring i mannsdominerte lysverkene ».

Når det gjeld informasjon omkring etablering av brukarval i heimebaserte tenester, var det tydeleg at fleire tilsette kjende seg personleg berørt: «Det oppstod en utrygghetsfølelse fordi personalet ikkje visste kva omfang dette ville få. Og korleis det ville utarte seg, vil det gå ut over min tjeneste eller min jobb. Tror informasjonsbehov var underkjent. Lite skriftlig info, mest muntleg. Kva kunne vi ha lagt på nettet (skriftlig) som de tilsette kunne søkt opp når de hadde behov for informasjon». Eit anna utsegn frå same person tyder på at personalet har blitt tryggare gjennom den prosessen som har pågått: «Eg husker spesielt at i bydelen der eg var, ble ein sjukepleiar intervjuet i lokalpressa, der ho ble spurdt kva dei syntes om dette. Då var det mot slutten – der det skulle skje, var ho tydeleg på at dei var trygge på at når dei gjorde jobben sin, så ville dette bli bra. Ho var forbi den fasen der ein lurte på kjem det, eller kjem det ikkje. Ho var trygg på at dei kunne konkurrere, at dei var gode. Hadde skjedd ei endring, når dette er skjedd og klart, var haldningane at dette skal vi stå i, vi er flinke. Ein hadde jobba med seg sjølv»

Case 2: Os

I Os kommune var intiativet óg politisk: «Ideen kom frå FRP og høgre og det var da Luranetunet omsorgsenter var heilt ny. Dei ville gjere halvparten kvar, eit politisk initiativ.»

Om den pågåande prosess i tredje runde av konkurranseutsetting, seier den kommunale administrative leiaren: «*Min rolle er at eg har det administrative ansvaret for å drive fram den nye konkurranseutsettinga no i vår. Har med meg ein med det juridiske ansvaret og to personar som har det faglege ansvaret*»

Dei tillitsvalte opplever ikkje noko stor medverknad: «*Planlegginga var stort sett politisk, me fekk papirene når dei stort sett var ferdige*»

Når det gjeld informasjon brukte ein interne kanalar, leiarmøter, informasjonsmøter i tillegg til det som kom fram i lokal presse.

Hovudfunn:

Initiativet var politisk i begge kommunane. Dette er i tråd med det vi finn i litteratur og forskning, konkurranseutsetting er ei politisk avgjerd.

Når det gjeld prosess indikerer svar at det har vore arbeidsgrupper/prosjektgrupper i begge kommunar, men meir systematisk i Bergen. Dei tillitsvalte både i Bergen og Os, opplever i liten grad at dei har medverka i prosessen. Vi ser i Bergen at prosess med konkurranseutsetting av eksisterande sjukeheimar har vore på gang, men er blitt stogga. Kanskje er dette skjedd på grunn av føreståande kommuneval, kanskje fordi fagforeiningane kravde at kommunen skulle følgje tidlegare praksis i forhold til løns- og arbeidsvilkår i mannsdominert verksemd? Dette kan etter vår oppfatning vera ein indikasjon på forhandling.

For å informere brukte begge kommunar interne kanalar, leiarmøter og informasjonsmøter. I tillegg vart lokal presse ein informasjonskanal. Likevel vert det frå ein av leiarane i Bergen kommune, formidla at informasjonsbehovet var underkjent. Teikn på involvering finn vi ved at tilsette har blitt tryggare undervegs.

4.4 Sider ved beslutningsprosessen som har bidrege til suksess.

I dette punktet ynskte vi å finne ut om respondentane såg noko tilhøve knytt til beslutningsprosessen som dei kunne kople mot suksess. Stikkord her var korleis planprosessen var organisert, om det var sett av ressursar – og om det var ein marknad tilstades.

Case 1: Bergen

Begge leiarane frå Bergen trekker fram at det har vore jobba i arbeidsgrupper. Ein av dei svarar slik: *«Det ble sett av ressursar (folk og tid). Hadde gode fagfolk med i prosessen. Under arbeidet reiste ein rundt og besøkte konkurranseutsette sykehjem/kommunar som hadde konkurranseutsett. Kommunen har vore flink til å styre prosjekt. Dvs lage ein god plan, der ein får med kva som skal belyses, og kva ressurser som trengs i prosessen. Ein suksessfaktor er å gjennomføre ein rettferdig og ryddig prosess for tilbydarane. Meiner at kommunen lukkast med det».*

Dei tillitsvalte er som tidlegare nemnd, ikkje nøgd med korleis dei vart involvert i prosessen: *«Hadde ikkje innvirkning på prosessen i det heile tatt. Var ikkje involvert frå vedtaket ble fattet og vidare».* Dei er opptekne av at dei tilsette må involverast tidleg i prosessen: *«Eg trur at skal endringar lukkast, må ein ta dei tilsette med frå starten av. Ellers skapes det uro, som påverker kvalitet og nærvær/fråver. Uro kan reduserast ved klar, ærleg og tydeleg informasjon. Vingling/endra kurs er negativt. Vær ærleg – og ta fagforeningane med i prosessen».*

Ein av dei tillitsvalte har og synspunkt på den parlamentariske styringsmodellen: *«Det som er forskjellen nå med det parlamentariske systemet, er at tidlegare så var jo byrådsavdelingen et sted du kunne gå og snakke med rådgiverne, og de informerte jo når ting skjedde. Nå er de blitt mer eller mindre sekretærer for politikerne, at de jobber mer for politikerne enn de jobber for oss. Politikerne leverer ei bestilling, og då blir rådgjevarane meir lojale mot politikerne enn mot de ansatte og brukerne. Tidlegere, viss noe skjedde, så ringte gjerne rådgiverne med tips om at no må dokker vere obs, no skjer slik og slik. Men det er det helt slutt på. Har mista medvirkning og informasjon på veggen»*

Både leiarar og tillitsvalte stadfester kjennskap til eksisterande marknad.

Case 2: Os

I Os kommune fekk vi følgjande utsegn: *« Me har en lang tradisjon på konkurranseutsetting i Os kommune. Måten det ble informert ut no i denne tredje runden var at det rett og slett kom i budsjettframlegget frå posisjonen. Det ble vedtatt å vidare konkurranseutsette de 40 omsorgsplassene ved Luranetunet omsorgsenter»*

Ein av dei tillitsvalte har vore med frå første gangs konkurranseutsetting. Vedkomande omtalar planprosessen slik: «Vi kom inn og fekk sjå anbudsgrunnlaget. Var ikkje med i gruppe som planla».

Kommunal leiar kommenterer kjennskap til marknaden slik: «Eg tror det var eit ganske godt marked og at det var fleire firma som ønsket å etablere seg i Norge. Fokus på kvalitet, godt utdanna personale osv. Mange var firma var i ein etableringsfase og hadde god vilje til å få dette til». Same leiar trekkjer fram at kommunen har fått høve til å samanlikna eiga drift: «Vi har her fått ein mulighet til å sammenligne oss med private og finne ut om det er bra det de driver med i og med at vi har en avdeling som er prikk lik i kommunal drift. Sånn som Austevoll kommune har gjort no, stiller eg spørsmål ved, legger ut robbel og bit av hele sektoren, da har du ikkje igjen noen referansepunkter sjøl. Du kan ikkje måle driften som den private entreprenøren driv opp mot ein kommunal drift, for eksempel turnover, sykefråvær, og disponible midler. Det er viktig for en kommune å ha noen referansepunkt sjøl. Man kan ikkje sammenlikne og måle om en ikkje driv noko sjølv»

Hovudfunn:

Begge kommunane har arbeida i arbeidsgrupper/prosjekt for å førebu konkurranseutsettinga. Prosjektorganiseringa er tydelegast i Bergen, der det var sett av ressursar til gjennomføring, og det vert formidla at ein suksessfaktor er å gjennomføre ein rettferdig og ryddig prosess for tilbydarane. Tillitsvalte i begge kommunar opplever liten grad av involvering i prosessen. Respondentane frå begge kommunar gav opp at det var ein marknad tilstades.

4.5 Trekk ved iverksetting/implementering som har bidrege til suksess

Under dette punktet hadde vi stikkord som gjekk på korleis visjon og ideologi vart formidla, korleis prosessen vart styrt og korleis tilsette vart involvert. Vi kom og inn på korleis motstand vart handtert, og om kommunen hadde gjort grep for å førebu konkurranseutsetting, t.d. ved å skilje tingar og utførar.

Case 1: Bergen

Som bakteppe for informasjonen vi fekk på dette punktet, må ein ha med seg at institusjonane som vart konkurranseutsett var nye tiltak og det var difor ikkje snakk om verksemdsovertaking. For brukarval i heimesjukepleien var det kjend at dette skulle prøvast

ut i eit fåtal bydelar i starten. Ingen av respondentane hadde noko å seie om korleis visjon og ideologi vart formidla, utanom at dette var ein politisk styrt prosess.

Tingar/utførar organisering var gjennomført før konkurranseutsetting: *«Bestillar/utførar deling kom før konkurranseutsetting (2004/2005), og ble liksom den store saken då. Så kom aktivitetsbasert finansiering, den kom omtrent samtidig med konkurranseutsetting og fritt brukarvalg i hjemmesykepleien»*. Same administrative leiar peiker på at: *«Godt konkurransegrunnlag gav ein god kontrakt. God lokal leiar i dei konkurranseutsette sjukeheimane, er veldig viktig. I starten er det mange som vil prøve. Det må vere kompetanse i bedriften. Gode, erfarne leverandørar er ein suksessfaktor»*

På spørsmål om korleis tilsette var involvert i implementeringsprosessen, svarer dei tillitsvalte at dei ikkje har innsyn og ikkje har fått delta. Ved etablering av brukarval i heimebaserte tenester vart tilsette direkte berørt: *«Den største utfordringa var at (offentlig) informasjon var foran oss, vi ute i organisasjonen var de siste som fikk vite noe. Lese om saker på nett, fortare enn vi nådde å få informasjonen ut. Vedtak på mandag, personalmøte på torsdag. Byrådsavdelingen hadde eit tett samarbeid med tillitsvalgte, tror dette var viktig. At de ansatte ble tryggere etter kvart hadde samanheng med at de fikk informasjon etter kvart, at omfanget ble klart – det starta med begrensa områder, ikkje heile kommunen. Då kunne dei som ikkje vart involvert vere roligere. Og vi hadde på en måte erfaring for hjemmehjelp var ute frå vår virksomhet, hadde vore gjennom den prosessen med dei, og sett kva som skjedde. Dette var med på å roe ned. Folk vil vite fakta. Vil vite kva som skjer. Bedre å gå ut med den informasjonen en har, seie rett og slett at det veit vi ikkje, viss det er slik. Gi de data ut som vi har»*

Case 2: Os

På same måte som i Bergen, ser det ut til å ha vore lite fokus på formidling av visjon og ideologi. Konkurranseutsetting av Luranetunet vart bestemt samstundes med at Fremskrittspartiet ved kommunevalet hadde gjort det skarpt, og Søviknes var blitt landets første Frp-ordførar. Dessutan var Luranetunet omsorgssenter nytt, og det var difor ikkje snakk om verksemdsovertaking. Frå ein dåverande tilsett hjå ein privat leverandør (noverande kommunalleiar) fekk vi følgjande innspel: *«Det som ga vår konkurranse her i kommunen en myk og fin start var det jobbet ingen på omsorgsenteret før. Det vart snakk om nyopning og de ansatte vart direkte rekruttert inn i Norlandia. Det var ikkje snakk om at en overtok en*

kommunal arbeidstokk. Det samme ble også gjort i Bergen ved Søreide sykehjem som og var et nytt sykehjem. Det eg ser er at så hadde en i 2003 en veldig høy gruppekonformitet i Norlandia. Det var likesom vi som må vise at vi duger og at vi fikser dette her, slik at det var ein stor lojalitet i denne gruppen. Etter hvert som vi nærmet oss slutten på kontrakten så steg spenningen i gruppen, får vi fortsette eller ikke? Kva skjer med oss no. I starten var alle for konkurranseutsetting og dette var så bra, og så når vi nærmer oss nytt anbud og konkurranse, så vart det skepsis og syns dette var utfordrende. No er me ikkje heilt for meir. Eg kjente på dette sjøl og, me var jo glad i arbeidsplassen vår. Alt kan plutselig forandres. Så vinner Aleris det nye anbudet og kommer inn og overtar personalet frå Norlandia. Det var ein ganske spesiell tid. Aleris kom til meg og ville engasjere meg vidare. Eg sa ja takk til det og ble med vidare, eg tror det ga ein god trygghet for personalet vidare. Dette bidrog nok til at virsomhetsoverdragelsen gikk såpass greitt som den gjorde. Kontinuitet på ledersiden er altså et punkt her. Den høye graden av gruppekonformitet ble ganske slitt når vi kom ut i 2005. Da var det liksom at en hadde surfet på en medgangsbølge en stund, men så ble det tyngre. Vi kjørte en del prosesser for å få opp guffen i personalet igjen.»

Hovudfunn:

I begge kommunar er implementeringa tydeleg top-down styrt. Når det gjeld å handtere motstand/oppnå suksess trekkjer respondentane frå begge kommunar fram at ein vel å konkurranseutsette nye tenester. Dermed unngår ein verksemdsovertaking.

Når det gjeld fritt brukarval i Bergen, blir det framheva at det var viktig med kontinuerlig informasjon gjennom heile iverksettingsprosessen. Administrative leiarar i Bergen trekkjer fram at eit godt konkurransegrunnlag gav ein god kontrakt, at det må vera kompetanse hjå leverandørane og at gode lokale leiarar er ein suksessfaktor.

Fagforeiningane i begge kommunar kjenner seg lite involvert i prosessen.

4.6 Dei viktigaste faktorane for å lykkast med konkurranseutsetting i driftsfasen

Her har vi fokus på driftsfasen og spør om korleis samarbeidet mellom kommune og leverandør vert gjennomført. Stikkorda våre var forventningar, nye rollar, rutinar/prosedyrar/kvalitetssystem samt korleis rapportering og kontroll vert utført.

Case 1: Bergen

Tidlegare i oppgåva har vi nemnt mediaoppslag med døme på at private leverandørar ikkje følgde lover og regelverk. Dette blir og trekt fram i vår undersøking, der respondentane meiner at oppfølginga er blitt betre: «*Tror kommunane fekk sjokk av Adeccosakene i 2011, og at det har blitt skjerping*» Ein tillitsvalt seier: «*Kommunen er blitt flinkare til å følge opp dei private, meir kontroll og oppfølging av kontrakten*»

Dei administrative leiarane i Bergen refererer til systematisk driftsoppfølging: «*God dialog og god driftsoppfølging det samme. Etaten møter leverandørane etter avtale en gang pr år, samt ekstra ved behov, som f.eks ekstra oppfølging etter Adeccosaken. Ein person frå byrådsavdelinga er med. Ein går gjennom mange sider av drifta i fht fastsett skjema. I tilknytning til oppfølging etter Adeccosaken var tillitsvalde med. I den seinare tid har kommunen bedt om at tillitsvald og verneombod er med, då dette vil kunne bidra til å avdekke problem. Har fokus på forsvarleg bemanning. Tok for eksempel utgangspunkt i ein tilfeldig søndag, kven var på jobb. Bad leverandør om å vurdere fagleg forsvarlighet. Leverandør har eigne brukarundersøkjingar, men deltek og i kommunen sine undersøkjingar. Har tung internrevisjon og godt kvalitetssystem*». Same system er nettopp utvida til bruk på kommunal heimesjukepleieteneste óg: «*Driftsoppfølgings skjema som starta med oppfølging av de private er no laga slik at det er for oss (dei kommunale) og. Nettopp begynt med dette i år. Veldig OK*»

Ein av dei administrative leiarane viser til korleis driftsoppfølginga har medført at eit firma måtte avslutte: «*Vi var jo inne i fht det ene firma, dei fulgte vi veldig tett opp, dei greide ikkje kvalitetskrava. Dei greide ikkje å drifte ut frå dei forutsetningar som vi la til grunn. Og det tenker eg at vi var så tett på dei i den oppfølgingen at de valgte sjølv å trekkje seg. Må hele tiden vere på å følge med på at de greier de kravene som er satt til dem. Byrådsavdelingen var tett på saman med oss, vi fant ut på internkontrollen at dei ikkje leverte som forventa. Veldig god samhandling og relasjon til byrådsavdelinga, som sitter og forhandler med leverandørane. De –byrådsavdelinga- har sine folk på, og vi har våre*».

Om heimebaserte tenester i lys av å konkurrere med privat leverandør, får vi denne kommentaren frå ein av dei administrative leiarane: «*De som er private er litt friare om kven er dei, og korleis dei kan markedsføre seg. Og eg ser at det gjør noe med oss. En ting er at vi heng etter, men vi er ikkje gode nok og tør for lite på det området og. Samtidig som eg*

opplever at vi har jo ein større administrasjon og på den måten kunne gjort det bedre. Men vi har ikkje fått det til. Når de ligger på vår portal nesten på første side, brukervalgssystemet, så tenkjer eg at kvifor er det ikkje vi som ligg der»

Case 2: Os

Sett ut frå respondentane sine svar, ser det ut som at i starten var det lite samarbeid: «Eg veit ikkje korleis det er no, men da var det veldig lite samarbeid. Det var adskilt drift, men det har skjedd at ein har lånt utstyr hjå kvarandre i akutte situasjonar. Lite samarbeid og tette skott»

Samarbeidet i Os ser ut til å vere meir uformelt. Den kommunale leiaren (som tidlegare var dagleg leiar hos den private leverandøren) seier det slik: «Eg ser det som frå vår kommune at det er denne bestillerkompetansen vår som gjerne ikkje alltid er like god. Vi har ikkje dedikerte folk som sitter å arbeider med dette her, men vi tar tingene sånn litt inn i mellom. Vi burde helt klart være tettere på leverandøren, nå er det forhold her som gjør at vi ikkje har hatt behov for det. Vi kjenner de jo så godt. Når eg sluttet overtok NN, så vi kjenner hverandre godt. Vi har en god dialog hele veien og eg kjenner meg trygg på at Luranetunet tar godt vare på beboerne»

Frå dagleg leiar ved den privat drivne avdelinga ved Luranetunet får vi vite at deira firma har kvalitetssystem/rutinar: «Samarbeidet har utvikla seg sakte, men sikkert til det betre. Det er meir og meir lagt vekt på. Ein har faste møter der ein avklarar forventningar for eks relatert til bebruarane, eller støttesystem. Begge partar må vera tydelige. Aleris som er privat firma, driftar 40 leiligheter og har tilstrekkelig personal som kan ta vare på bebruarane. Aleris har kvalitetssystem/rutinar og er ISO-sertifisert. Kommunen har ikkje same system»

Frå Os får vi eit innblikk i kor viktig det er at dei private leverandørane har eit system som kan virke frå første dag av kontrakten: «Når Norlandia startet opp måtte alt startes frå skretsj. Alt på skretsj igjen når Aleris overtok etter siste anbudsrunde. Det er veldig slitsomt å begynne helt på nytt igjen gang på gang med nye system og rutinar osv. Hvert eneste papir må jo skiftes ut»

Hovudfunn:

Samarbeidet er i større grad sett i system i Bergen. Driftsoppfølginga er basert på skriftleg dokumentasjon og faste møter. Bergen har og teke same system i bruk for oppfølging av kommunal heimesjukepleier som dei har for privat leverandør.

Os kommune er monaleg mindre enn Bergen. Vi ser at skilnaden i storleik viser seg ved at rutinar og dokumentasjon er i meir systematisk bruk i Bergen. I Os er tilhøva mindre, ein kjenner kvarandre og tek det som måtte kome opp etter kvart.

Respondentane frå begge kommunar svarar at dei private entreprenørane gjennomfører brukarundersøkingar, har gode kvalitetssystem og er flinke til å marknadsføre seg.

4.7 Suksessfaktorar sett i forhold til evaluering

Når det gjeld oppfølging og evaluering av leverandørane meiner vi her å vurdere måloppnåing i forhold til definerte forventningar og krav. Våre spørsmål her går på om kommunen har system for oppfølging og evaluering av leverandørane, og om det finst benchmarkingssystem som gjer at ein kan samanlikne private og offentlege leverandørar.

Case 1: Bergen

Når vi spør om kommunane har system for dette, får vi følgjande svar frå ein av leiarane: *«Driftsoppfølginga skjer ein gang år + oftare ved behov, etterspør faste ting, sendes ut 14 dager før avtalt tid. Går på internkontroll. I år mer opent, det har vore veldig rolig, så no er det opp til dei ute å komme med kva dei vil ta opp. Så innbaker vi det vi får av avvik ute i skjema, slik at vi får avklart ting. I et firma var eg inne tre gang i fjor vår, for å få dei til å skjønne kva det handler om og få dei på beina». Same person har synspunkt på korleis dette blir gjort: «Vi skulle hatt en egen virksomhet som driver med dette. Ikkje sette ein amatør i hjemmehjelpstenester, spør eg om det, og får til svar at det er ikkje godt nok system på det. De ønsker jo å kunne samanlikne seg mot kvarandre»*

Leverandørane etterspør meir/betre oppfølging frå kommunane: *«Firma syns det er litt for lettvindt det vi holder på med. De er ikkje redd for å bli etterprøvet. Vi er ikkje proffe nok, firma ønsker meir enn ein gong i året, ønsker mer for å vere sikker på at de leverer det dei skal levere. Når eg har driftsoppfølging på de private firma (5 stk) som leverer hjemmehjelpstenester, spør eg om det, og får til svar at det er ikkje godt nok system på det. De ønsker jo å kunne samanlikne seg mot kvarandre».*

Når det gjeld samanlikning og benchmarking stadfester begge dei administrative leiarane i Bergen at dette er eit tema: *«Byrådsavdelingen bruker dette aktivt. Var en del av bakgrunnen for etatsorganiseringa. Benchmarking mellom kommunar, kva leverte vi, kor effektive var vi? Ville samanlikne oss. Ei tid burde vi alle flytte til Kristiansand eller Trondheim. Bergen*

kommune er nå på den plassen de ønsket i fht levering, låg ei stund høgare oppe. No har de tettet hull og skrudd igjen». Den andre administrative leiaren seier: «Ein har jobba mykje med samanlikning av bemanning. Dette er kontraktsfestet. Men rekneskap er ulikt. Ikkje mogleg å splitte /analysere den private leverandøren sine rekneskap. Kommunen har heller ikkje bedt om dette. Har krav om samme sjukepleiedekning som kommunale institusjonar, dette ble skjerpet ved forrige kontrakt».

Dei tillitsvalte kjenner ikkje særleg til benchmarking: «Samanlikning av kostnader, trur eg. Men kjenner ikkje særleg til dette. Har ikkje høyrte om samanlikning mellom brukarundersøkjingar når det gjeld sjukeheimar». Den andre tillitsvalte svarar: «Eg trur at kommunen har tall, men det er ikkje dei konkurranseutsette sykehjemmene som har pengar igjen ved årsslutt. Der ligg det kommunale sykehjem på topp. Men de ligg heller ikkje på bunnen. Det går fint, sånn midt på treet. Men det er nybygde sykehjem, så de slit ikkje med lange korridorar, for å si det slik»

Case 2: Os

Når vi spør om kommunane har system for dette, får vi følgjande svar frå kommunal leiar: «Det å si at vi har et eget system for det er vel å dra det litt langt, men vi har brukt de systemene vi har for å kunne se på sammenlikning i alle fall av pris. Kva kostar det å ha privat leverandør der og kva kunne vi ha drevet butikken for sjølv. Eg ser jo heilt klart at i første kontrakten så sparte Os kommune helt klart peng, andre kontrakten så var det mer status quo og no i tredje runde har eg sagt til politikerne at eg trur ikkje vi skal ha ambisjoner om å hente inn så mykje mer i penger. No har vi trimmet den private og kommunale driften maks. Skal vi spare mer penger her så snakker vi nå om nivåsenking på driften. Tvert imot sånn som heldøgnsomsorgen ser ut framover med Samhandlingsreformen, så er vi vel heller på at vi må øke kompetanse vår fremover, mer sjukepleiere, utstyr, være i stand til å handtere mer syke folk enn tidligere».

Frå tillitsvalt hos den private leverandøren vert det trekt fram: «Eg vil tru at kommunen må gjere det, sjå på drifta oppe og nede, vi er jo i kvar vår etage. Eg trur og håpar at dei undersøker både kvalitet, økonomi og arbeidsforholdene. Leverandøren gjennomfører jo undersøkelser både for brukarar og ansatte. Reknar med at dei sammenlikner resultatata». Dagleg leiar i den konkurranseutsette avdelinga seier: «Kommunen har eit system for benchmarking og har hatt det i eit år. Leverandøren har ikkje eit slikt system»

Hovudfunn:

Frå svara ser vi at det ser ut til å vera meir systematisk gjennomføring av evalueringar i Bergen. Benchmarking var ein del av grunnlaget for etatsorganiseringa i Bergen kommune, og har naturleg nok fått eit tydeleg fokus. I Bergen har dei gjeve ei tettare oppfølging for å få eit firma «opp og stå» i forhold til forventna kvalitet på leveransane.

I Os kommune nyttar ein dei allereie eksisterande system for evaluering. Våre funn indikerer at kommunen har fått reduserte kostnader ved første runde av konkurranseutsetting, men at denne effekten er redusert.

Av svara frå respondentane i Bergen, ser vi at dei private leverandørane etterspør betre system for kommunen si oppfølging.

Dei tillitsvalte i begge kommunar ser ut til å vere lite involvert i høve benchmarking.

4.8 Læring som suksessfaktor for konkurranseutsetting

Med ein lærande organisasjon meiner vi her ein organisasjon som er god til å tileigna seg, overføra og formidle kunnskap, samt til å endre si åtferd slik at ho reflekterer ny kunnskap og innsikt. Vi spurde om det var utvikla rutinar for erfaringsutveksling mellom privat og offentleg leverandør, og om det var etablert faste møte mellom leverandørane og politikarane

Case 1: Bergen

På spørsmålet om rutinar for erfaringsutveksling, svarer ein av leiarane slik: *«Ein har lært av kvarandre. Leverandøren er opne for å dele, er med i fagsamlingar. Ikkje særleg forretningshemmeligheter. Det har gått seg til etter kvart. Alltid eit spørsmål om kor tett ein skal gå»*. Den andre leiaren er tydeleg på at den offentlege organisasjonen har mykje å lære: *«Ja vi lærer av private, kordan vi er tilgjengelege, kordan vi «server» våre brukarar. Skal gjøre dette på ein god og skikkeleg måte, for eksempel at brukerne har eit telefonnummer for hele døgnet, at vi svarer på mobilen osv. De private er mykje meir open ut mot brukerne. Dette med omdømmet vårt, korleis presenterer vi oss, kordan møter vi publikumet vårt, korleis opptre vi? Dette med ID kort. Nå er bilene våre og merka med kommunelogo. Vi skal ikkje vere usynleg. Er noe med å tydeleggjere tenestene våre, og kva kvalifikasjonar vi har. Og kva vi står for. Vi ser dei er gode på dette. Eg tror det er så enkelt at viss vi snakker om det så får vi det til»*. Dei tillitsvalte frå Bergen hadde ingen synspunkt på om det føregår erfaringsutveksling.

Faste møter mellom politikarane og leverandørane finn vi ikkje i Bergen, verken når det gjeld private eller offentlege leverandører. Men ein av leiarane refererer til moglege møtepunkt: *«Byråd reiser på bedriftsbesøk. Helse og sosialkomite inviterer inn (oftast dei kommunale einingane) for å beskrive dei utfordringar ein står ovanfor. Dei private ideelle organisasjonane tek kontakt med byråd viss dei ynskjer å fremje noko»*. Den andre leiaren stadfester at det finns kontaktpunkt: *«Den politiske helse- og omsorgskomiteen de kan invitere inn firma til drøftinger, slik de gjør med oss. Det kommunale Hjemmehjelpsforetaket går på to arena; finans og helse og omsorg. Eg trur at politikerne er ganske godt informert. Vi har dei gåande i korridorane»*

Case 2: Os

På spørsmål om det er utvikla rutinar for erfaringsutveksling, svarer kommunal leiar i Os: *«Vi har ikkje satt av ressursar til det. Men at det foregår erfaringsutveksling og at det har forgått hele tiden. Vi har felles kurs og opplæring på en del områder, det som er praktisk og det som er fornuftig som fagleg opplæring, brann, førstehjelp, de tar seg av noe undervisning og kommunen av noe. I det daglege funker det, men ingen spesielle personer arbeider med dette»*. Frå dei tillitsvalte i Os, både den kommunale og den private vert det svart at dei ikkje kjenner til slike rutinar.

Når det gjeld spørsmål om det er faste møte mellom leverandørane og politikarane, svarer dagleg leiar ved den konkurranseutsette avdelinga slik: *«Nei, men vi har hatt presentasjon til folk som vil høyra, frå Alta til Carl I Hagen. Ordførar har vært her ein gang, kun tilfeldig. Ingen planlagt samarbeid»*

Hovudfunn:

Erfaringsutveksling mellom private og offentlege leverandører ser ut til å vere noko meir systematisk gjennomført i Bergen enn i Os. Men det synes å vere felles møtepunkt i begge kommunar i form av fagmøter og felles kurs. Ingen av dei tillitsvalte gav uttrykk for engasjement i denne problemstillinga.

Ingen av kommunane har etablert faste møter mellom leverandør og politikarar. I Bergen er det visse arenaer som til dømes byrådsbesøk og kontakt med byråd. Det vert og nemnt mulig kontaktpunkt mellom Helse- og sosialkomitè og ulike leverandører.

4.9 Empiriske betraktningar om effektar av konkurranseutsetting

Under dette punktet ønskjer vi å få fram korleis konkurranseutsetting har påverka ulike områder i tenestene som kvalitet, arbeidsmiljø, kostnader og innovasjon. Begge kommunane har fortsatt med konkurranseutsetting gjennom fleire anbodsrundar. Vi kan anta at dei er tilfredse med det dei har oppnådd.

4.9.1 Kvalitet

Vi spør her kva for rutinar og system som er etablert for å diskutere effekten av konkurranseutsetting. Våre stikkord var brukarmedverknad, kvalitetsstyringssystem og måleverktøy.

Case 1: Bergen

Vi har tidlegare nemnd (pkt 4.2.5) at leverandørane har godt kvalitetssystem, tung internrevisjon og at dei gjennomfører eigne brukarundersøkingar. Ein av leiarane i Bergen seier: «Leverandøren er flink på internt kvalitetssystem. Har internrevisjon, dette er eit godt system». Den andre leiaren utdjuar dette noko meir: «Brukarundersøking kvart anna år blir gjennomført også hos de som bruker private leverandører i heimebaserte tenester. Skårer gjennomgåande litt høgare enn vi. Eg tror de er flinkere å spørre kundene om de er fornøyde, og regulerer seg og tilpasser seg hele tiden. Kan ta telefonen og ringe og spørre direkte: er du fornøyd? Når eg spør våre sjukepleiarar blir de flau. Eg tror at de er redd for å få ros. Av og til kan vi spørre, er det godt dette vi gjør. Der er de private flinkere. Tror de skårer mykje på dette. Er slik i firmaene deres, tror eg».

Ein av leiarane kommenterer at dei private leverandørane har større fokus på å ha eit godt omdømme: «Private leverandører er fokusert på ikkje å få klager, og å handsame evt klagar tidleg. Dette for ikkje å få dårleg omdømme»

Tillitsvalte ser ut til å vere lite involvert i spørsmål om kvalitet: «Har ikkje kjennskap til noko om kvalitet. Mener det er som resten, verken verre eller betre».

Case 2: Os

Når vi spør etter opplevinga av påverknad av kvalitet i høve konkurranseutsetting svarer tillitsvalt hos privat leverandør slik: «Tror ikkje konkurranse har påverka kvalitet. Me har masse flinke folk og leverer tenester med rimeleg god kvalitet, men det tror eg og den

kommunale avdelingen gjør. Brukarmedvirkning blir stadig snakket om, men når det gjeld kvalitetssystem er vi ISO-sertifisert her oppe».

Dagleg leiar hos den private leverandøren viser til at dei som privat tilbydar har kvalitet i fokus når dei legg inn sine anbod: *«I konkurranseutsetting vert kvalitet påverka, Vi i Aleris tapar alle anbod der kvalitet ikkje er vekta høgast. Kvalitet må vera over 50 % vekta. Heilt avhengig av å levera kvalitet, og avhengig av godt omdøme at vi leverer det som vi sier at vi skal. Vi har eigne brukarundersøkingar. Brukar og pårørandeundersøkingar scorer lavere enn ønskelig. Vi har fokus på forbedring. Har omsorgsamtalar som skal evaluerast kvar 3. mnd, og er opptatt av å snakke med brukarar og pårørande og har pårørandemøter. Vi har og primærkontakt. Har medarbeidarundersøkingar kvart år»*

Kommunal tillitsvalt kommenterer kvalitetsutviklinga slik: *«Eg trur dei har skjerp seg, og kommunen har betre rutinar enn før og er blitt meir merksame på kvalitet og har blitt nøydd til å tenkja nytt»*

Hovudfunn:

Dei private leverandørane i begge kommunar er gode på kvalitetssystem og rutinar. Både Bergen og Os har i ein konkurransesituasjon fått større fokus på kvalitetssystem og rutinar. Dette gjeld óg for kommunal drift.

Dei private leverandørane ser ut til å ha større fokus på brukarmedverknad og tilbakemeldingar frå brukarane enn tradisjonelle kommunale tenester. Dei skal jo óg levere tenestene i samsvar med kontrakten, og helst vinne nye tilbodsrundar.

4.9.2 Arbeidsmiljø

Her spør vi om erfaringar når det gjeld påverknad på arbeidsmiljø. Våre stikkord her var løn, arbeidstid, rekruttering, leverandørbytte og sjukefråver.

Case 1: Bergen

Ein av leiarane trekkjer fram at dei private leverandørane særleg den første tida stod for noko nytt og spanande: *«I starten var det meir spennende å jobbe hos private leverandørar. Noen sykepleiere fikk gode vilkår. Leverandørane rekrutterte unge folk. Og leiarane hos leverandør er flinke med sine folk. Dei har lavt sykefravær».*

Same leiar utdjupa korleis ei alternativ organisering av sjukepleietenesta hadde gjeve ny karrieremuligheit for dyktige hjelpepleiarar: «Ved ein av dei konkurransesette sjukeheimane tilsette dei hjelpepleiarar som gruppeleiarar og organiserte sjukepleiarane i eigen gruppe som gjekk på tvers. Og sjukepleiarane slapp kjedelege arbeidsoppgåver som mat og skyllerom, Denne organiseringa er og i bruk på ein kommunal sjukeheim. Men verken kommune eller leverandør har gått vidare på dette».

Leiar frå heimebaserte tenester kommenterte arbeidsmiljø slik: «Vi var redd for konkurranse i starten. Ble ikkje slik. Einaste informasjon eg har er at dei følger regulativ, og at det er fagleg forsvarleg. Dette har driftsoppfølginga avdekket. Vi har vore på jakt etter sosial dumping. Ikkje funnet noko slikt». Når det gjeld rekruttering seier same leiar: «Hos den private leverandøren i heimesjukepleien, er det mange utenlandske. Men dette er det same i høve til vikarbyrå som er inne med vikarar i kommunale tjenester».

Case 2: Os

Tillitsvalt i Os kommune kommenterer arbeidsmiljøutviklinga slik: «Den første leverandøren var meir raus med dei ansatte enn noverande, dei er meir kyniske. Det er mye meir uro blant dei ansatte ved den private delen no enn det var før med den første. Det handler om lønn og arbeidvilkår, dei får ikkje vera med å bestemma så mykje. Det handlar om synet på dei ansatte».

Same tillitsvalt om lønsspørsmålet: «Løn er heilt forskjellig. Det ønskte ikkje vi, vi satt tett på politikarane og dei hevda at ein skulle konkurrere på like vilkår, men det blei det jo ikkje. Dei private tener enormt med pengar på løn, pensjon, sjukeløn og at dei har mange fleire ufaglærte. De får ikkje for raude dagar og ved lønsoppgjær får de mindre etterbetaling. Pensjon er heilt noko anna, vi har brutto ordninga og de har netto ordninga. Rekruttering ikkje problem i kommunen. Privat leverandøre kjører med mindre kompetanse og har fleire ufaglærte som får gjøre meir enn kommunen tør å tillate. Sparer penger på dette».

Tillitsvalt hos den private leverandøren ser det slik: «Arbeidsmiljøet ser eg på en måte ikkje har noe med konkurransesetting å gjøre. Det har mye med å gjøre de folkene som er på arbeidsplassen, og selvfølgelig hvordan ledelsen opptrer»

Overordna leiar i Os fortel om prosessen i samband med tredje runde med konkurransesetting: «Fagforeningen har kjørt meg hardt no i det nye

konkurransesgrunnlaget at der skal stå noe om at kommunen forlanger at det skal være like vilkår oppe og nede. Der sier eg at det kan eg ikkje gjøre, da forsvinner hele poenget med konkurransen. Alt skal være innenfor lov og avtale, men løns- og arbeidsforhold blir opp til det private firma. Da må en heller gjøre et valg på hvor man vil jobbe, privat eller kommunalt. Sånn som det er no har en litt mindre løn i andre etg totalt sett. Sykepleiere blir litt bedre betalt, de har fått topp ansiennitet, det har vært en måte å rekruttere nøkkelpersonell. De har veldig få sykepleiere, de store gruppene er fagarbeidere og assistenter»

Same person gjev oss eit noko vidare perspektiv på korleis rekruttering inn til kommunen kan verte påverka: «Det å ha et alternativ til kommunal tilsetting er positivt for å tiltrekke seg folk som ellers ikkje hadde blitt rekruttert til kommunen.» Han brukar her seg sjølv som eksempel. Han er sjukepleiar, men jobba då i ei fiskeforedlingsverksemd som dagleg leiar og vart rekruttert inn av den første private leverandøren, vidare til andre leverandør og så til kommunen. «Sånn kom eg til kommunen. Leder i hjemmesykepleien i kommunen ble også rekruttert i sin tid frå det private firma ved omsorgssenteret»

Hovudfunn:

Respondentar frå begge kommunar trekker fram at det i starten var nytt og spanande med ny leverandør, og at leverandøren dermed fekk god tilgang på unge og truleg godt motiverte medarbeidarar.

Vi finn og teikn på det vi kjenner frå teorien, at private ser ut til å ha ein mindre andel sjukepleiarar (lågare kompetanse). Samstundes vert det peika på at dette kan gjere arbeidet meir attraktivt for sjukepleiarane. I Bergen har denne organiseringa gjeve dyktige hjelpepleiarar ny karrieremuligheit som gruppeleiar.

De tillitsvalte i begge kommunar er opptekne av like vilkår i kommunal og privat sektor og trekkjer fram skilnader i pensjonssystem og arbeidsvilkår.

Frå Os kommune blir det framheva at privat leverandør kan trekkje ettertrakta kompetanse til kommunen.

4.9.3 Kostnader

Frå teorien kjenner vi til at behov for å redusere offentlege utgifter var ei bærande kraft i utviklinga av NPM, og dermed konkurranseutsetting som styringsverktøy. Vi spurde her om

respondentane si oppfatning av om korleis konkurranseutsetting har påverka kostnadane. Stikkord her var kostnadsutvikling, bytte av leverandør, utvikling av marknad, og kompetanse på utarbeiding av tilbod og kontraktsoppfølging.

Case 1: Bergen:

Når det gjeld kostnader får vi følgjande svar frå ein av leiarane: *«Private kommersielle har drevet litt billigere, hatt litt lågare kompetanse. Her er det eit press via benchmarking, slik at kommunen og driv billegare». Om heimebaserte tenester seier den andre leiaren: «Eg skal vere forsiktig. Trur det er blitt dyrere. Koster mer enn det smaker».*

Bergen kommune har i realiteten ikkje bytta leverandør av sjukeheimsdrift: *«sidan noverande leverandør kjøpte opp tidlegare leverandør i kontraktperioden».* Når det gjeld heimesjukepleien kjem det inn fleire problemstillingar i tilknytning til fritt brukarval. Korleis skal ny leverandør få sin marknadsandel? I intervjuet med ein av leiaren kom vi inn på dette: *«Har ikkje hatt skifte av leverandør.»* Intervjuar spør kva slags utfordringar ho kan tenkje seg i fht at ein ny leverandør kommer inn? *«Da ville vi kommet i den diskusjonen igjen, om korleis skal oppstarten vere, skal dei f.eks få 300 brukarar å begynne med? For å komme inn på markedet. Samme krigen som ved det første anbudet. Dei fekk ingenting, måtte starte med å rekruttere kunder. Ville blitt ei større utfordring dersom det kom fleire nye firma. Då måtte vi spurt oss kva vi skulle gjere, korleis skal vi takle det. Og få det til å fungere».* Om heimehjelpstenesta seier same leiar: *«Innafor hjemmehjelp, vandrer brukerne i mellom. Ei felles utfordring er at tiden som innvilges er kortare. Blir korte oppdrag, mykje tid går i kjøring på kryss og tvers. Derfor er fortjenesta mindre».*

Alle respondentane i Bergen seier at dei trur marknaden er stabil. De er og samde om at kommunen har god kompetanse når det gjeld utforming og oppfølging av kontraktar.

Case 2: Os

Når det gjeld kostnadsutvikling svarar kommunal tillitsvalt: *«Dei private har gjort ein enorm tabbe ved at dei har kun ein pris og da får dei same finansiering uansett hjelpebehov, dette har dei slitt enormt med økonomisk».* Sagt med andre ord, kommunen har etter hans meining ein god kontrakt.

Kommunal leiar er heilt klar på at konkurranseutsetting har påverka kostnadane: *«Eg ser jo heilt klart at i første kontrakten så sparte Os kommune helt klart penger, andre kontrakten så*

var det mer status quo og no i tredje runde har eg sagt til politikerne at eg trur ikkje vi skal ha ambisjoner om å hente inn så mykje mer i penger. No har vi trimmet den private og kommunale driften maks. Skal vi spare mer penger her så snakker vi nå om nivåsenking på driften. Tvert imot sånn som heldøgnsomsorgen ser ut framover med Samhandlingsreformen , så er vi vel heller på at vi må øke kompetanse vår fremover, mer sjukepleiere, utstyr, være i stand til å handtere mer syke folk enn tidligere». Same leiar utdjupar sitt syn på at det ikkje lenger er mykje å hente: «Når en går ut på den tredje kontrakten, så tenker en ja jo, vi gjør jo det som politikerne ber oss om, vi er jo lojale mot lokaldemokratiet. Sjefen min rådmannen, han ser ikkje på dette som noko butikk, det er politikk. Det er ikkje lenger mange kronene her å spare på driften. Det en kan spare penger på er pensjonen. Er det greit at Os kommune sparer penger på å gi deler av de ansatte dårligere arbeidsvilkår? Dette må bli en politisk refleksjon på at det er greit».

Han kjem og inn på at det er tøffare økonomiske krav til leverandørane no: «Når det gjelder løn vet eg at de sliter litt no, det er knallhard samanlikning mellom den private og kommunale driften. Fagforeningene som har disse medlemmene i begge avdelingene jobber for at de som er tilsett hjå privat skal få bedre pensjonsordningar, det har nettopp vært streik på dette ved Luranetunet i den private delen».

Når det gjeld marknaden svarar den kommunale leiaren slik: «Der er noen leverandører som kan dette og har drevet med det over flere år og så er det noen som har grådig lyst å prøve og når sistnevnte skal svare på anbud og skal møte alle kvalitetskravene, så faller de fort igjennom. De har ikkje sett helheten i det å drive et sykehjem. Det er mitt inntrykk at det er færre tilbydarar no. Det er ikkje noen interesse frå kommunene sin side, de privat kommer ikkje til å revolusjonere eldreomsorgen i landet».

Når det gjeld kompetanse på utarbeiding av anbud og oppfølging av leverandør, svarer kommunal tillitsvalt: «Ja, me er blitt betre, men no er det ny anbudsrunde til våren. Me ser no at gjeldande anbud har mange element i seg som kommunen ikkje følger opp i dag».

Kommunal leiar erkjenner at bestillingskompetansen kunne vore betre: «Eg ser det som frå vår kommune at det er denne bestillerkompetansen vår som gjerne ikkje alltid er like god. Vi har ikkje dedikerte folk som sitter å arbeider med dette her, men vi tar tingene sånn litt inn i mellom».

Hovudfunn:

Både i Bergen og Os har respondentane ei oppfatning om at kommunen har spart pengar ved konkurranseutsetting av sjukeheimar og omsorgstenester. Når det gjeld ordninga med brukarval i heimetenester er det meir usikkert. Men her har kanskje ikkje kostnadseffektivitet vore målet?

I Bergen svarar respondentane at dei trur marknaden er stabil, mens ein i Os har ei oppfatning av at det er færre tilbydarar no.

Respondentane frå Bergen meiner at deira kommune har god kompetanse på anbudsprosess og kontraktsoppfølging, mens ein i Os erkjenner at bestillarkompetansen ikkje alltid er like god.

4.9.4 Innovasjon

Ein effekt ved konkurranseutsetting generelt, er at det vert stilt krav til både kvalitet og kostnadseffektivitet. Ein måte å oppnå dette på, er å finne fram til nye måtar å utføre oppgåvene på. I tilknytning til dette punktet spurte vi om respondentane såg nytenking innafor tilsette sin medverknad, i forhold til teknologi eller andre område.

Case 1: Bergen

Ingen av respondentane i Bergen ser at det er blitt noko særleg nytenking. Ein av leiarane peiker på at ein faktisk kan sjå brukarval i heimebaserte tenester som nytenking. Same leiar var óg inne på det vi har omtala i pkt 4.9.2 Arbeidsmiljø, om alternativ organisering av sjukepleiartenesta kan vere eit døme på nytenking. Men ettersom ein ikkje har vidareutvikla det, er det kanskje ikkje nokon suksess?

Case 2: Os

Tillitsvald frå Os kommune stadfester at han ser nytenking: *«Ja det har det. Dei tilsette er med, dei må tenkje sjøl og finne andre og bedre måtar å jobbe på. Eg forstår at politikarane vil gjøre noko nytt, det var lite nytenking før me fekk konkurranseutsetting. Meir fokus på kvalitet no»*. Same tillitsvald seier: *«Det har vore ei evaluering i 2002 som den einaste evaluering. Eg lærer mykje av den annerledes måten Frp-arar tenkjer på. Må tørre å ta gode diskusjonar, være open for andre måtar og andre gode syn»*.

Tillitsvalt hjå privat entreprenør svarar: «Eg ser ikkje at vi jobbar noko annleis enn dei kommunale, men administrativt så er det jo en forskjell. Kort veg oppover i systemet, det er mer hierarki i kommunen. Det er ikkje noko problem å få tak i vår daglege leiar, ho er jo nær oss og sit sammen med oss. Trur ikkje vi er meir innovative på teknologi. Vi brukar kommunen sitt system for rapportering/fagleg, det bestemmer kommunen»

Dagleg leiar hos Aleris er oppteken av nytenking: «Har mange tanker om dette. Prøver å være på banen når det gjeld teknologi. Eget e-læringsprogram for å få godkjende primærkontakter, se hele mennesket, saman og individuelt. I terminalomsorg, palliasjonstenkning og godt samarbeid mellom sykepleiarar og legar. Yrkesstolthet, eie, prestere og forstå og komme fra hjertet. Være samarbeidspartnarar og hjelpe kvarandre til å finna gode løysingar. Hos vår private leverandør møtast lederne ein gang i mnd på landsbasis, her tenker ein nytt; tek med det beste frå alle tilbake til praksis»

Kommunal leiar reflekterer over spørsmålet: «Det er klart at det har hatt noe å si i den tiden som har vært. Men eg kan likevel ikkje si at det har kommet frem grensesprengende gode ideer på kordan tingene skulle gjeres. Det har vært meir i den daglege dialogen, ja vi tenker sånn og kordan ser du på dette. En kan nok se likevel at på systemsiden har kommunen lært av de private i forhold til systemutvikling. Lære av hverandre om service og kvalitet, og hjelpe hverandre med små løft i kvardagen» «

Hovudfunn:

I Bergen ser respondentane ikkje noko større nytenking. Dette kan ha samanheng med at vi i Bergen ikkje har respondentar frå privat leverandør.

Respondentane frå Os trekker fram at personalet er blitt utfordra til å tenkje nytt, og at dei har lært av kvarandre i kvardagen. Det synest å vere større fokus på teknologi hos privat leverandør, og dei trekkjer fram flatare organisasjon saman med nærleik til leiar som suksessfaktor.

5. KVA KAN FORKLARE KVIFOR EIN LYKKAST ELLER IKKJE LYKKAST MED KONKURRANSEUTSETTING SETT I EIT OMSTILLINGSPERSPEKTIV

I oppgåva vår har vi nytta to typar litteratur relatert til variablane i problemstillinga.

Teorigrunnlaget i høve den avhengige variabelen konkurranseutsetting finn vi i New Public Management der det særleg er tre teoriretningar som vert trekt fram, public choice, principal-agent teori og generiske leiarteoriar slik vi har gjort greie for i kapittel 2.1. For kommunar som vurderer konkurranseutsetting handlar det om viktige områder som økonomi, tingar-utførarorganisering, kvalitet og politisk ideologi. Stadige nye krav til velferdsstaten kombinert med auka tal eldre, tvingar fram fokus på meir effektive tenester.

Teorigrunnlaget for den uavhengige variabelen «kva er suksessfaktorane» finn vi i evalueringlitteraturen. Vi tek utgangspunkt i det som Harald Balderheim og Morten Øgård (1997) skildrar i sin artikkel «*Omstillingsledelse i kommunane- arena for den politiske fornuft*». Vi vil gjere ein analyse av våre to case opp i mot dei tre modellane for endringsmetodar. Med utgangspunkt i hypotesane våre vil vi analysere funn i Bergen og Os kommune. Hypotesane er utleia av dei tre modellane for endringsmetodar som er skildra i artikkelen.

Hypotese 1: Prosjektrealisering er eit resultat av ein klar og presis formulert prosjektplan, med klare mål, tydeleg ansvars plassering, god framdriftsplan i form av milepælar og tidsfristar, oversikt over rangering av alternativ samt top-down styring og forankring

Hypotese 2: Prosjektrealisering er eit resultat av etablering av ein forhandlingsarena der partar som har forhandlingsrett kan møtast og byggje ein koalisjon på ein felles forståing av prosjektet sine mål og verkemidlar.

Hypotese 3: Prosjektrealisering er resultat av ein brei bottum–up prosess, der tilsette vert involvert og får påverke utforming og gjennomføring av prosjekt.

5.1 Drøfting av våre funn opp mot prosjektmodellen

Hypotese 1 er utleia frå prosjektmodellen. I kapittel 2.6 tabell 3 s. 24, har vi vist ei oversikt over moglege aktivitetar fordelt på fasar i konkurranseutsettingsprosessen. I andre kolonne finn vi hovudaktivitetane som er knytt til prosjektmodellen, til dømes identifisere problem,

formulere mål, utvikla framdriftsplan, formulere ansvars- og arbeidsdeling, fordele ressursar og etablere system for oppfølging og samanlikning.

I Bergen kommune kom initiativet til konkurranseutsetting frå politikarane. Det at ingen av respondentane la vekt på korleis visjon og ideologi vart formidla, kan skuldast at det var ei solid politisk forankring. Målsettinga var ønskje om økonomisk effektivitet, innovasjon, betre kvalitet og at det låg føre ei politisk oppfatning av at konkurranse er sunt og individets rett til å velje.

Svara frå våre respondentar indikerer at Bergen kommune har prosjektorganisert prosessen i alle fasar (arbeidsgruppe, satt av ressursar, god prosjektstyring og ryddig prosess).

I Os kommune kom òg initiativet frå politikarane; ny ordførar frå Frp og nytt omsorgssenter Luranetunet, der ein valde å konkurranseutsette drifta av ein etasje, det vil sei halvparten av plassane. I første runde med konkurranseutsetting svarar den eine respondenten frå Os kommune som har delteke i alle prosessane, at planlegginga stort sett var politisk. For anbudsrunde nr.3 som er i gang i Os kommune, har kommunalsjefen med seg juridisk og fagleg kompetanse i arbeidsgruppe. Det kan dermed sjå ut som om at Os kommune og har nytta prosjektorganisering, men i mindre grad enn vi ser i Bergen. I Os kommune finn vi at det i mindre grad var sett av ressursar til formålet.

I begge kommunar har det vore ein brei politisk koalisjon som stod bak endringa. I kap 2.6 viser vi til at for å lykkast med ein top-down prosess må ein ha klare mål, tilstrekkelege ressursar og naudsynt leiarkompetanse for nå oppsette politiske mål.

Storbyen Bergen har meir «musklar» i form av ressursar i støttefunksjonar; finans, innkjøp, HR/personal system osv. I tillegg har dei meir/breiare fagkompetanse. Dei kan dermed lettare handtere eit vedtak om konkurranseutsetting på ein profesjonell måte. Dette kan bety at ein raskt kan frigjere ressursar og organisere prosjekt utan å måtte kjøpe konsulenttenester.

I Os kommune er det berre ein av respondentane (ein tillitsvalt) som har vore med frå første runde med konkurranseutsetting. Dermed har vi mindre informasjon om den administrative prosessen. Vi veit at det var stor politisk vilje til endringa, og den eine respondenten seier klart at prosessen vart «politisk styrt». Vi ser dette tydeleg i at ein i tredje runde med anbod, så kjem avgjerd om vidare konkurranseutsetting rett og slett som ein del av ordinært budsjettvedtak. Prosessen vidare er prosjektorganisert.

Når vi ser våre funn opp mot hypotese 1, finn vi at begge kommunar har nytta mange element av prosjektmodellen. Storbyen Bergen ser ut til å ha sterkare innslag av prosjektmodellen enn vi finn i Os. Dette kan vi relatere til skilnad i kommunestorleik, ein stor kommune har fleire økonomiske og administrative ressursar å spele på.

5.2 Drøfting av våre funn opp mot forhandlingsmodellen

Hypotese 2 er utleia frå forhandlingsmodellen. I kapittel 2.6 tabell 3 s. 24, har vi vist ei oversikt over moglege aktivitetar fordelt på fasar i konkurranseutsettingsprosessen. I tredje kolonne finn vi hovudaktivitetane som er knytt til forhandlingsmodellen til dømes gruppeorientering/koalisjonsbygging, deltaking basert på formelle rettar, strategiar for å handtere motstand, bygging av arena for kontakt og forhandling, forventning- og rolleavklaring.

I Bergen kommune finn vi at tillitsvalte har vore involvert på konsernnivå i form av å bli informert om prosessane. Tillitsvalte opplever i liten grad å ha hatt reell innverknad på resultat. Bergen kommune vurderte å konkurranseutsette eksisterande sjukeheimar. Dette vart ikkje gjennomført. Ein av dei administrative leiarane trakk fram at fagforeiningane her kom med krav om at dei tilsette skulle behalda same vilkår som tilsette ved Bergen Lysverker tidlegare hadde oppnådd. Ein av dei tillitsvalte kopla stopp i prosjektet til det føreståande kommuneval. Vi kan tolke dette som ein indikasjon på at det har funne stad forhandlingar som ikkje førte fram.

Når det gjeld bygging av arena for kontakt og forhandling kan det og handle om relasjonen mellom kommunen og leverandøren. Fleire respondentar frå Bergen trekkjer fram at kommunen la til rette for private leverandørar i heimetenesene ved at dei kunne velje vekk dei minst lønsame tider på døgeret. I tillegg kunne dei velje ut kva bydelar dei ville etablere seg i.

I driftsfasen ser vi at det er etablert ein kontaktarena mellom kommune og leverandør der det er fokus på samarbeid, kontraktsoppfølging, evaluering og læring. Bergen kommune ser ut til å ha innretta sin organisasjon med tanke på samanlikning.

I Os kommune opplever tillitsvalte ved første gangs konkurranseutsetting liten grad av deltaking i planprosessen. Ein tillitsvalt svarar at dei kom inn og fekk sjå anbudsgrunnlaget og opplevde at dei ikkje hadde innverknad på prosessen i det heile teke.

Når det gjeld arena for kontakt/forhandling har ikkje Os kommune same bestillarkompetansen som Bergen kommune. Likevel samarbeidar ein bra med privat leverandør, meir oversiktlege forhold og uformelt samarbeid. I Os kommune byggjer ein på eksisterande system når det gjeld evaluering, kontraktsoppfølging og læring. Sjølv om Os kommune ikkje har dedikerte personar til formålet, lærer dei likevel av kvarandre innanfor ulike fagområder.

Når det gjeld forhandlingsmodellen, finn vi innslag av denne i begge kommunar, meir i Bergen enn i Os. I Bergen var tillitsvalte involvert på konsernnivå i starten av prosessen, og ser ut til å ha medverka til å stoppe konkurranseutsetting av eksisterande sjukeheimar.

Teoretisk sett når det gjeld forhandlingsmodellen, skulle partane ha forhandla seg fram til løysingar basert på kompromiss. Her ser det ikkje ut til å ha lykkast. Ein annan forklaring på av vidare konkurranseutsetting blei lagt på is, var det kommande kommunevalet. Her kan ein tenkje seg at omstillingsprosessen vart prega av politikarane sitt omsyn til veljarane.

I Os kommune ser vi eit døme på forhandlingsperspektivet i tredje anbudsrunde, der tillitsvalte og administrasjonen er inne i ein prosess om konkurransegrunnlaget, med fokus på like tilhøve for dei tilsette privat og kommunalt. Målet med forhandlingsmodellen er å kome fram til kompromiss og gode løysingar som ein kan stå saman om. Med atterhald om lite data frå dei tidlegare prosessane, kan vi spekulere på om ein i starten bevisst valde vekk forhandling nettopp for å lykkast med prosessen med konkurranseutsetting.

Våre data viser at forhandlingar har fleire arena enn mellom partane i kommunen. Frå respondentane i Bergen vert det trekt fram at kommunen la til rette for private leverandørar ved oppstart. Kommunen var slik med å leggje til rett for ein større marknad, ved å gje leverandørane høve til å gje avgrens tilbod. Tilbydarane kunne velje kva bydelar dei ville tilby tenester i. For heimesjukepleien var perioden mellom kl. 23:00-06:00 teke ut av tilbodsgrunnlaget. For å få til konkurranseutsetting, må det finnast ein marknad. Vår vurdering er at denne tilrettelegginga kan ha medverka til at ein har lykkast med konkurranseutsettinga. Slik tilrettelegging kan tenkjast å motverke utvikling mot privat monopol.

Ei tredje arena for forhandlingar finn vi i kontakten mellom kommune og leverandør. Korleis kontrakten er utforma, har implikasjonar for oppfølging, samarbeid, evaluering og gjensidig læring. Dette ser vi mest systematisk i Bergen. Her blir denne samarbeidsarenaen nytta til å leggje grunnlag for systematisk å vurdere måloppnåing, samanlikning og læring. I Os er

tilhøva mindre, ein kjenner kvarandre og samarbeidet er meir uformelt. Kommunalsjef og pleie- og omsorgsleiar i Os er rekruttert frå privat leverandør på Luranetunet, dette kan ha medverka til godt og uformelt samarbeid.

Når vi ser våre funn opp mot hypotese 2, finn vi til ein viss grad element frå forhandlingsmodellen i begge kommunar. Lov og tariffavtalar set strenge krav til samarbeid mellom partane i høve omstillingsprosjekt. Ut frå våre funn kan det sjå ut som om at begge kommunane har følgd lovkrav i høve partar med rett til forhandling. Innslag av forhandlingsmodellen er meir tydeleg i Bergen der vi finn fleire arena for forhandlingar som vi ser i fleire av fasane i prosessen med konkurranseutsetting.

5.3 Drøfting av våre funn opp mot involveringsmodellen

Hypotese 3 er utleia frå involveringsmodellen. I kapittel 2.6 tabell 3 s. 24, har vi vist ei oversikt over moglege aktivitetar fordelt på fasar i konkurranseutsettingsprosessen. I siste kolonne finn vi hovudaktivitetane som er knytt til involveringsmodellen til dømes å legge til rette for deltaking/engasjement, analyse av den enkelte sin arbeidssituasjon, kartlegge motivasjonsfaktorar og bygge strategiar for involvering av tilsette.

I vurdering av våre case opp mot involveringsmodellen, er det tre innfallsvinklar. For det første handlar det om drifta av sjukeheimar/omsorgssenter i både Os og Bergen kommune. Alle institusjonane var nye tiltak, dermed var det ingen som opplevde trussel mot eigen arbeidsplass, ein unngjekk verksemdsovertaking. Frå respondentane ser vi at dette vert trekt fram som ein suksessfaktor. I denne prosessen vart det dermed ikkje behov for å analysere den enkelte sin arbeidssituasjon. Involveringsmodellen vert avgrensa til å handle om å ha den lovpålagt dialogen og samarbeidet med tillitsvalte.

I det andre elementet handlar det om brukarval i heimebaserte tenester i Bergen kommune. Her vert den enkelte sin arbeidssituasjon direkte påverka av omstilling. Frå respondentane ser vi at dette vert trekt fram som kjensle av å vera utrygg, ein visste ikkje korleis dette ville bli. Dette vart handtert med personalmøter, informasjonsmøter og opne møter. Likevel opplevde respondentane at informasjonsbehovet var underkjent. Det kan sjå ut som om prosessen vart stramt styrt; informasjonsrundane gjekk sin gang, dei tilsette vart gradvis tryggare i høve framtidige arbeidstilhøve. Ein respondent fortel om ein sjukepleiar som stod fram i Bergens Tidende mot slutten av prosessen. Denne sjukepleiaren kjende seg trygg på at dei kunne

konkurrere, at dei var gode. Informasjon og motivering kan ha påverka til ei meir positiv innstilling.

For det tredje får vi innsyn i korleis den enkelte sin arbeidssituasjon ser ut i konkurranseutsett teneste i Os kommune. Personalet var rekruttert inn til den nye avdelinga, det var ikkje snakk om verksemdsovertaking. Personalet var stolte over arbeidsplassen og det var spanande med privat verksemd. Mot slutten av første kontrakt oppstod det uro hjå tilsette. Ein av respondentane fortalte om den uro som oppstod når tida for ny anbodsrunde nærma seg. Dette kan samanliknast med den uro som oppstod i Bergen kommune i heimebaserte tenester. Dette handlar om arbeidsmiljøet til tilsette som gjennomgår gjentekne anbodsrundar. Den private leverandøren møtte denne utfordringa med nye prosessar for motivasjon av tilsette. Hjå den private leverandøren i Os kommune ser vi her element av involveringsmodellen.

I begge kommunar vert verdien av god og stabil leiing i dei konkurranseutsette verksemdene trekt fram som eit suksesskriterium. I Os kommune vart leiaren frå Norlandia rekruttert til Aleris som fekk anbodet i runde to. Han er i dag kommunalsjef i Os og seier i intervjuet at kontinuitet i leiinga for den konkurranseutsette avdelinga er ein suksessfaktor. Administrativ leiar i Bergen kommune svarar at god lokal leiar er veldig viktig.

I involveringsperspektivet ligg at brei deltaking kan bidra til engasjement og frigjere kreativitet. Tillitsvalt frå Os kommune som har delteke i heile prosessen dreg fram at dei tilsette har engasjert seg i å finne andre og betre måtar å arbeide på. Han viser og forståing for at politikarane ville gjere noko nytt.

Når vi ser våre funn opp mot hypotese 3, ser vi at begge kommunar har eit minimum av involvering. Dei tilsette har i liten grad fått delteke eller påverka utforming og gjennomføring i prosessen med konkurranseutsetting.

5.4 Oppsummering

Etter å ha sett våre case opp mot kvar av endringsmodellane, ser vi at det finst element av alle modellane i begge kommunar. Ut frå den informasjonen vi har samla inn, ser det ut som vektlegginga er litt forskjellig.

Tabell 4: Kommunane sin bruk av dei ulike endringsmodellane

	Prosjekt- perspektivet	Forhandlings- perspektivet	Involverings- perspektivet
Bergen kommune	xxx	xx	x
Os kommune	xx	x	x

Begge kommunane har størst innslag av prosjektperspektivet. Vedtak om konkurranseutsetting er politisk initiert, og eit klart døme på ein top-down prosess. Som vist til tidlegare finn vi at Bergen og Os kommune har tydelege innslag av element frå prosjektmodellen med politisk initiering og forankring. Vi finn at det er ein forskjell på kommunane, der Bergen kommune har ein tydelegare prosjektorganisering av prosessen med konkurranseutsetting, gode system og rutinar for gjennomføring av prosessen. I Os kommune finn vi ein lausare prosjektorganisering og uformell måte å gjennomføre prosessen på, til dømes når det gjeld oppfølging av leverandør.

Når det gjeld forhandlingsmodellen finn vi at både Bergen og Os kommune har element frå denne. I kraft av sin storleik har Bergen mange fleire arena for forhandling og sannsynlegvis profesjonelle aktørar både på arbeidstakar og arbeidsgjevarsida. Vi finn og innslag av forhandling i Os kommune, men i mindre omfang. Vi finn ingen indikasjon på at lov og avtaleverk ikkje er følgt, tillitsvalte har vore med på konsernnivå i begge kommunar.

Vi finn i liten grad element av involveringsmodellen i nokon av kommunane. Både Bergen og Os kommune valde å konkurranseutsette nye sjukeheimar/omsorgsbustader. Dei to element av involvering vi finn, er brukarval i heimebaserte tenester i Bergen, og ved skifte av privat leverandør i Os kommune. Her vart det prosessar på gang for å handtere den enkelte tilsette i forhold til informasjon og motivasjon. Vår undersøking er avgrensa til å gjelde to kommunar og ingen av dei valde å konkurranseutsette tenester som medførte verksemdsovertaking.

I teorien (Buchanan og Boddy, 1992 og Baldersheim og Øgård, 1997) finn vi at det er tre moglege endringsstrategiar for at ein kommune skal lykkast med konkurranseutsetting. Erfaringsvis er det litt av alle modellar i ein kvar omstillingsprosess. Prosjektmodellen ser ut til å vera den viktigaste omstillingsstrategien. Det er mindre innslag av forhandlings og involveringsperspektiva. Sterk grad av prosjektstyring har gjort at ein har formidla politiske visjonar og mål, og greidd å gjennomføre prosjekta i begge kommunar. Vi kan gjere oss ein refleksjon om det verkeleg er slik at ein har lykkast med konkurranseutsetting når ingen av

kommunane gjer noko særleg meir ut av det. Vi kan spekulere i om det er slik at politikarane er nøgde med at prinsippet er innført og at ideologien er på plass.

6. LÆRDOMMER – OG VEGEN VIDARE FOR NORSKE KOMMUNAR I HØVE KONKURRANSEUTSETTING

6.1 Kva var våre «antagelser» og kva fann vi?

Ut frå teori om implementering gjorde vi oss nokre oppfatningar om korleis kommunar kan setja i verk konkurranseutsetting. Dette nedfelte vi i tre hypotesar:

Hypotese 1: Prosjektrealisering er eit resultat av ein klar og presis formulert prosjektplan, med klare mål, tydeleg ansvars plassering, god framdriftsplan i form av milepælar og tidsfristar, oversikt over rangering av alternativ samt top-down styring og forankring

Hypotese 2: Prosjektrealisering er eit resultat av etablering av ein forhandlingsarena der partar som har forhandlingsrett kan møtast og byggje ein koalisjon på ein felles forståing av prosjektet sine mål og verkemidlar.

Hypotese 3: Prosjektrealisering er resultat av ein brei bottum–up prosess, der tilsette vert involvert og får påverke utforming og gjennomføring av prosjekt.

Med utgangspunkt i hypotese 1, ser vi frå våre funn at prosjektorganisering dominerer som strategi for implementering av konkurranseutsetting i begge kommunar, men mest tydeleg i Bergen. Vi kan seie at Os og Bergen kommunar har lykkast med konkurranseutsetting som følge av eit godt prosjektarbeid i forkant av og undervegs i prosessen. Implementeringa har vore drevet som eit godt prosjekt, med god framdrift og solid politisk forankring. Ut frå dette meiner vi at hypotese nr 1 er stadfesta.

Når vi ser på hypotese 2, finn vi innslag av forhandlingsmodellen i begge kommunar. Dette er ikkje overraskande fordi lov- og avtaleverk legg føringar for informasjon, drøfting og forhandling mellom partane. Våre funn indikerer fleire arenaer for forhandlingar i Bergen enn i Os, kombinert med profesjonelle aktørar både på arbeidsgjevar og arbeidstakersida. På bakgrunn av dette, meiner vi at hypotese 2 delvis er stadfesta.

I hypotese nr 3 har vi utgangspunkt i involveringsperspektivet. Verken Os eller Bergen kommune møtte problematikken vedkomande verksemdsovertaking då dei valde å konkurranseutsette nye sjukeheimar/omsorgssenter. Graden av involvering for den enkelte tilsette vart mindre. Dette gav dei to kommunane ein enklare gjennomføring av omstillingsprosessen. Dei private leverandørane rekrutterte sine medarbeidarar på fritt

grunnlag. Vi fann ikkje innslag som tyder på ein bottum-up prosess, der alle har fått medverke. Dermed vert ikkje hypotese nr 3 stadfesta.

6.2 Kan vi trekkje lærdom – gje nokre råd?

Vår undersøking er basert på kvalitativ metode. Denne metoden er velegna til å få fram detaljar, eit intensivt opplegg. Avgrensingane med kvalitativ metode kjem ved tal case/respondentar. Vi har intervjuet 8 personar i 2 kommunar om deira oppfatningar av korleis konkurranseutsettingsprosessen har vore gjennomført. Ut frå vår avgrensa empiri, må vi stille spørsmål ved om resultatet kan seiast å vere gyldig i andre samanhengar, t.d. i andre kommunar (ekstern gyldighet). Vi meiner at vi ikkje kan generalisere, slik vi har peika på i metodekapittelet. Våre funn skildrar respondentane sine oppfatningar om prosessen i dei to case-kommunane. Det vil sei at dei funn vi har gjort kan gi indikasjonar på korleis prosessane har vore gjennomført i Bergen og Os kommunar. Likevel kan det vera nyttig for andre kommunar som skal konkurranseutsette pleie- og omsorgstenester å reflektere over våre funn.

Vår undersøking har hatt som mål å setje fokus på implementering av konkurranseutsetting, kva er det kommunane legg vekt på ved innføring av dette styringsverktøyet? Når vi ser dette opp mot teori om implementering, dekkjer strategiane/modellane både individ- og gruppeperspektiv i ein omstillingsprosess. Ut frå den «blå» vinden som politisk sett bles over landet, kjem dei fleste kommunar til å stå overfor konkurranseutsetting i åra som kjem.

I våre funn fann vi størst innslag av prosjektmodellen. Det ser ut som om begge kommunane har hatt god prosjektstyring, med klare mål, tydeleg ansvarsplassering, god framdrift og solid top-down styring og forankring. Implementering av konkurranseutsetting er ein komplisert prosess og vi har i teorikapittelet vist at ein deler prosessen inn i fleire fasar. For å realisere konkurranseutsetting må ein nytte modellane som verktøy i dei ulike fasane av prosessen, med ulik styrke. I oppstartinga av prosessen vil ein god prosjektorganisering vera avgjerande for å lykkast. Det vil handle om organisering av planprosess, formidling av ideologi og mål og framdriftsplan. Samstundes må ein etablere forhandlingsarena der partar med forhandlingsrett kan møtast og finne ei felles forståing forankra i prosjektet sine mål og verkemiddel. Lov- og avtaleverk definerer forhandlingsarena i ein implementeringsprosess av konkurranseutsetting. Det føregår forhandlingar i fleire fasar av prosessen. I oppstartinga vil det dreie seg om informasjon, i dei vidare fasane vil det handle om medverknad og etablering av konsensus basert på felles mål og verkemiddel. Når det gjeld involveringsperspektivet ser det ut som at våre to kommunar synes å ha nådd langt med lite eller ingen involvering. Dette

relaterer vi til at begge kommunane i første runde valde å konkurranseutsette nye tenester. Med dette unngjekk dei verksemdsovertaking og slik vart den enkelte tilsett i liten grad råka av omorganiseringsprosessen. Begge kommunane har gjennomført fleire anbodsrundar. Vi fann at vidareføring av konkurranseutsetting medførte at tilsette opplevde uro, utryggleik og viste motstand når det nærma seg tid for ny anbodsrunde. I denne fasen må enten kommunen eller privat leverandør setja i verk elementa i involveringsmodellen. Det vil sei å legge til rette for gode kanalar for deltaking, god informasjon slik at ein kan påverke motivasjonen til den enkelte og den enkelte kjenner seg høyrte og opplever eigarskap i prosessen. Med andre ord så stiger graden av involvering når ein held fram med konkurranseutsetting i nye anbodsrundar. For å realisere konkurranseutsetting ser vi at dei ulike modellane må brukast med varierende styrke i dei ulike fasane av prosessen med implementering.

6.3 Teoretiske implikasjonar av våre funn:

Vi har funne mykje litteratur og forskning omkring konkurranseutsetting som styringsverktøy, omfang og etter kvart effektar. Kva kommunane bør leggje vekt på når eit politisk vedtak om konkurranseutsetting skal setjast ut i livet, finn vi lite forskning på.

Vår forskning bygger på Buchanan og Boddy (1992) si systematisering av endringsmetodikkar. Same metoden har Baldersheim og Øgård (1997) nytta i sin artikkel «*Omstillingsledelse i kommunene – arena for den politiske fornuft*». Dei gjer ei analyse av endringar i fire kommunar/fylkeskommunar og finn at sett under eitt nyttar kommunane alle tre endringsstrategiane. I vår undersøking i to kommunar, finn vi og at alle tre endringsstrategiar er i bruk, men liten grad av involveringsstrategien.

For å lykkast med konkurranseutsetting er det ein føresetnad at kommunane oppnår målsetting i form av effektar som kvalitet og økonomisk effektivitet. Det gjeld ikkje berre hjå privat leverandør, men og at eigen organisasjon skjerper seg ved konkurransen. Dette blir tydeleg formulert av respondentar frå både Bergen og Os kommune.

For å realisere konkurranseutsetting i norske kommunar, må ein og sjå på korleis implementering av konkurranseutsetting blir gjennomført. Vi har med vår undersøking gjeve eit lite bidrag til denne forskinga. Vi meiner at når det gjeld forskning på konkurranseutsetting må implementering få større fokus.

6.4 Praktiske implikasjonar av våre funn:

Vårt fokus i undersøkinga har vore å identifisere suksessfaktorar i høve implementering av konkurranseutsetting av pleie- og omsorgstenester. Vi har funne at for å realisere konkurranseutsetting må prosjekt- og forhandlingmodellen brukast med varierende styrke i dei ulike fasane av prosessen med implementering. Prosjektmodellen synest å vere avgjerande for å få til endring, og bruken av denne modellen var mest tydeleg i storbyen Bergen. Dette tolkar vi som eit teikn på at «size matters». Ein stor kommune har meir «musklar» i form av administrative ressursar og kompetanse som trengs i alle ledd i prosessen. Dette er viktig fordi store organisasjonar er komplekse (mange tilsette, samansette oppgåver) og krev meir styring og kontroll enn mindre organisasjonar som Os.

Vi fann at begge kommunane til ein viss grad hadde forhandling, meir tydeleg i Bergen enn i Os. Skilnaden her knyter vi til at det er fleire formelle arena i storbyen. I mindre kommunar blir det meir uformelle treffpunkt og informasjonsutveksling. Den forhandlinga vi fann, var stort sett knytt til lov- og avtaleverk. Fagforeiningane i begge kommunar kjende seg lite involvert i prosessen.

Ein annan type forhandling fann og stad i Bergen kommune i tilknytning til anbudsprosessen. Det ser ut som om kommunen la til rette for ein marknad ved t.d. å la leverandørar av heimsjukepleie og heimhjelp velje kva bydelar dei ville etablere seg i. Dette kan ha medverka til suksess når det gjeld brukarval i Bergen kommune.

Når det gjeld involveringsperspektivet, fann vi mindre av dette. Vi vurderer dette funnet til å henge saman med at begge kommunane konkurranseutsette nye sjukeheimar og omsorgsbustader, og dermed i første runde ikkje fekk opp problematikken med verksemdsovertaking. Kommunane kan dermed kome langt utan å ta i bruk involveringsmodellen. Ved etablering av brukarval i heimesjukepleien i Bergen kommune, ser vi at det vart ein meir omfattande endringsprosess. Det handlar om å gi ut nok informasjon og legge til rette for involvering for å trygge dei tilsette. Det som skjer hjå den private leverandøren i Os viser same behov for involvering når konkrete personar sine arbeidstilhøve vert råka av omstilling. Dette er eit interessant perspektiv. I første omgang unngår kommunen verksemdsovertaking ved å konkurranseutsette nye tiltak. Nye anbudsrundar vil råke dei tilsette som då eventuelt får ny arbeidsgjevar. Ansvaret for denne omstillingsprosessen ligg hjå ansvarleg privat leverandør. Her bør ein gå inn med ein bottum–up prosess, for å involvere alle tilsette til deltaking og oppslutning for å nå vedtekne mål. Føresetnaden for å få

til ein slik prosess er at å ha kompetent leiarskap, som nyttar ulike leiarverktøy. I ein brei prosess, vil det kome mange kreative innspel. Det blir ei leiarutfordring å handtere desse innspela utan å misse målsettinga av syne. Leiaren må ha kontroll på dei ulike prosessane, og halde progresjonen i prosjektet.

6.5 Kva bør norske kommunar tenkje over i samband med idear om konkurranseutsetting?

Her vil vi dra fram kva for suksesskriterier vi har funne i vår undersøking. Sjølv om vi ikkje kan generalisere ut frå våre funn, meiner vi at vi kan gje eit bidrag inn mot kva ein bør tenke i gjennom i høve implementering av konkurranseutsetting.

Vårt forskingsbidrag viser at suksesskriterium for å realisere konkurranseutsetting i pleie- og omsorgstenestene, er at prosjekt- og forhandlingmodellen må brukast med varierende styrke i dei ulike fasane av prosessen med implementering. Dersom innføring av konkurranseutsetting medfører verksemdsovertaking, vert involveringsmodellen viktig. Leiarskap i slike prosessar er kompleks, og krev leiarkompetanse og erfaring. Ut frå Peter G. Northouse sin definisjon, som vi har nemnd i kapittel 2.6, er det fire hovudelement i leiing; prosess, påverknad, grupper og måloppnåing. Her blir det nettopp fokusert på at leiing skjer i ein kontinuerlig interaksjon mellom individ og/eller grupper. Leiar må ut å påverke sine medarbeidarar, individuelt og i grupper for å setje retning med felles fokus på å nå mål. Gjennom slik prosess vert leiaren og sjølv påverka. God leiing blir av fleire respondentar trekt fram som suksesskriterium.

Våre to casekommunar har konkurranseutsett nye tenester, dermed har dei unngått verksemdsovertaking. Det er ikkje tvil om at dette letter gjennomføringsprosessen. Dei tilsette vert med dette skåna for usikkerheit og angst i høve eigen arbeidssituasjon. I tillegg kan den nye leverandøren fritt velje sine tilsette. Dermed får den nye verksemda motiverte tilsette som har valt sin arbeidsplass. For å oppretthalda motivasjonen hjå tilsette, så må involveringa kome i ein bottum-up prosess ved neste anbodsrunde.

Vi fann at den eine kommunen til ei viss grad la til rette for ein marknad ved brukarval i heimetenestene med å la tilbydarane velje om dei ville etablere seg i ein eller fleire bydelar. I tillegg kunne dei velje kva for bydelar dei ville inn i. Slik opna ein for både store og små leverandørar. Utan fleire tilbydarar vert det ingen konkurranse. Vi meiner at slik tilrettelegging faktisk kan vere med bidra til at kommunane kan realisere konkurranseutsetting.

I våre funn kan det sjå ut som at kommunestorleik har mykje å seia for gjennomføring av dei ulike implementeringsmodellane. Dersom vi ser på den minste kommunen, finn vi at prosessane var meir uformelle, bygd på etablerte system og det var ikkje sett av ekstra ressursar til formålet. Dette ser vi på som eit viktig funn, fordi dei fleste kommunane ikkje er storbyar. Skal ein kommune realisere konkurranseutsetting vil dette krevje at ein set av ressursar til planlegging og gjennomføring av prosessen.

Gjennom arbeidet med undersøkinga vår har vi studert teori og forskingsdokumentasjon om konkurranseutsetting og implementering. Dette arbeidet har bidrege til at vi har fått større forståing om kva dette fenomenet handlar om og korleis ein best kan realisere det. Vi har tru på at konkurranseutsetting har kome for å bli og at kommunane må forholde seg til dette framover. Konkurranseutsetting er eit verktøy som kan påverke kostnader, kvalitet og innovasjon både i den konkurranseutsette tenesta og i kommunen si eiga drift. Frå både Bergen og Os kommune vert verdien av konkurranse i seg sjølv, drege fram både frå respondentane våre, og i bakgrunnsinformasjonen vi har henta inn. Så ser vi i media 22. mai 2013 at Os kommune sjølv vinn anbodet ved 3. gangs konkurranseutsetting av Luranetnet. Ordfører Sjøviknes seier i Fagbladet si nettutgåve 22. mai 2013 at han er fornøyd: *«For meg er konkurransen det viktigaste. Det har eg sagt heile tida. Av og til er kommunen best, andre ganger private»*. (<http://www.fagbladet.no/nyheter/article6668809.ece>)

7. LITTERATURLISTE

- Arrow, K.J. (1985). «The Economics of Agency» i J. Pratt and R. Zeckhauser red., *Principals and Agents*. Boston, Mass.: Harvard Business school Press.
- Baldersheim, H., Øgård, M. (1997). «Omstillingsledelse i kommunene-arena for den politiske fornuft» i H. Byrkjeflot, red., *Fra styring til ledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Bogen, H. (2004). «Konkurransetsetting av pleie- og omsorgstjenester: Brukeren i spillet mellom bestiller og leverandør» i Å. Johnsen, I.Sletnes, S.I. Vabo, *Konkurransetsetting i kommunene*. Oslo: Abstrakt forlag AS.
- Bogen, H. (2011). *Privat drift av omsorgstjenester- en gjennomgang av nyere forskning*. FAFO- notat 2011:22.
- Bogen, H., Nyen, T. (1998). *Privatisering og konkurranseutsetting i norske kommuner*. Fafo-rapport 254.
- Buchanan, D., Boddy, D. (1992). *The expertise of the Change Agent*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- Bølstad, J. (2002). *Evaluering av Luranetunet i Os kommune- sammenligning mellom offentlig og konkurranseutsatt drift av 2 omsorgsavdelinger*. NIFO-rapport 85/2002.
- Dalby, K. (2005). *Omstilling i kommunene med fokus på new public management*. Stiftelsen IMTEC.
- Deloitte, (2011). *Omfanget av konkurranseutsetting av kjernetjenester i kommunesektoren*. KS: FOU 11.11.2011.
- From, J., Kolberg, L. (2003). «Konkurransetsetting som moderniseringsstrategi» i From, J., m.fl. *Hvor moderne*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Hansson, L. (2011). *Erfarenheter vid konkurrensutsättning*. Stockholm, Sveriges kommuner og landsting.
- Hellevik, O. (1984). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Hodge, Graeme A. (2000). *Privatization: An International Review of Performance*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Jacobsen, D.I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelse*. Oslo: Høyskoleforlaget
- Jensen, M., Meckling, W. (1976). «Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Cost, and Capital structure» i *Journal of Financial Economics*, 3:305-60.
- Johnsen, Å., Sletnes, I., Vabo, S.I. (2004). «Konkurransetsetting i teori og praksis» i Johnsen, Å., Sletnes, I., Vabo, S. I. *Konkurransetsetting i kommunene*. Oslo: Abstrakt forlag AS.
- Le Grand, J. (2007). *The other invisible hand*. New Jersey: Princeton University press.
- Nesheim, T., Rokkan, A.I. (2001). *Konkurransetsetting av sykehjemsdrift i Oslo og Trondheim kommuner: foreløpige erfaringer*. SNF rapport nr 47/2001.
- Nesheim, T., Vathne, K. (2000). *Konkurransetsetting og bestiller-utfører organisering i norske kommuner*. SNF-rapport nr 59/2000.
- Northouse, P. G. (2007). *Leadership, Theory and Practice*. London: Sage Publications.
- NOU 2000:19; *Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse?* (Sandbekkutvalget).
- Offerdal, A. (2005). «Iverksettingsteori- resultatene blir sjelden som planlagt, og det kan være en fordel?» i H. Baldersheim, L.E. Rose, red., *Det kommunale laboratorium*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Opstad, L. (2006). *Økonomistyring i offentlig sektor*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Peters, B. Guy (1996). «Models of Governance for the 1990s» i Donald. F. Kettl og H. Brinton Milward, eds., *The state of Public Managements*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Petersen O., Hjelm U., Vrangbæk K., La Cour L. (2011). *Effekter ved udlicitering af offentlige opgaver*. København: Anvendt kommunal forskning.
- Ramsdal, H., Skorstad, E.J. (2004). *Privatisering fra innsiden*. Bergen: Fagbokforlaget.

Salamon, L. M. (2002). *The tools of government - A Guide to the New Governance*. Oxford: University Press.

Savas E.S. (1987). *Privatization, the key to better government*. New Jersey: Chatham House Publisher.

Sørensen, R., Borge, L. Hagen, T. (1999). *Effektivitet i offentlig tjenesteyting Bergen*: fagbokforlaget.

Sørensen, R. (2009). *En effektiv offentlig sektor*, Oslo, Universitetsforlaget.

Vetlesen, A.J. (2011). *Nyliberalisme – en revolusjon for å konsolidere kapitalisme*. AGORA nr 1, 2011.

Wiik, T. (2010). <http://plputvikling.x-store.no/plputvikling/wp-content/uploads/2011/12/Prosjektledelse.pdf> (lastet ned 28.05.2013)

Øgård, M. (2005). «New Public Management – fornyelse eller fortapelse av den kommunale egenart?» i H. Baldersheim, og E. Rose Lawrence, red., *Det kommunale laboratorium*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.

Dokumenter:

Asplan Analyse (2002): *Evaluering av Konkurransetsetting og omstilling i Trondheim kommune*.

Asplan Analyse (2002a) : *Evaluering av Konkurransetsetting i Bærum Kommune*.

Bergen kommune, Byrådsak 187/04.

IS-1201, (11/1204) *Kvalitet i pleie og omsorgstenestene*, Sosial- og helsedirektoratet

Hovedavtalen KS del B (2010), Oslo: Kommuneforlaget AS

Os kommunestyre 28.april 1998: K.sak 98/0040 Konkurransetsetting av drift eldreprosjekt Lurane.

Oslo kommune, Bystyremelding nr 1/1998.

Stortingsmelding nr 47 2008-2009. *Samhandlingsreformen. Rett behandling – på rett sted – til rett tid*.

Lasta ned:

Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern: http://www.lovdatab.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/app/gratis/www/docroot/all/nl-20050617-062.html&emne=arbeidsmiljoe*&&

<http://www.aleris.no/Aleris-Omsorg/Vare-virksomheter/Omsorgsboliger/Luranetunet-Omsorgssenter/>

<https://oskommune.no/artikkel.aspx?Mid1=67&AId=754> (lasta ned 01.05.2013)

http://www.frp.no/filestore/18051_lokalpolitisk_program_2011_trykk.pdf (lasta ned 01.05.2013)

<https://www.bergen.kommune.no/aktuelt/tema/budsjett-2013/9627/article-100097> (lasta ned 10.05.2013)

<https://www.bergen.kommune.no/omkommunen/avdelinger/byradsavd-for-helse-og-omsorg/?vis=underavdelinger> (lasta ned 15.03.2013)

<http://www.aleris.no/Aleris-Omsorg/Vare-virksomheter/Sykehjem-og-omsorgsboliger/Soreide-Sykehjem/> (lasta ned 15.03.2013)

<http://www.aleris.no/Aleris-Omsorg/Vare-virksomheter/Sykehjem-og-omsorgsboliger/Odinsvei-Bosenter/> (lasta ned 15.03.2013)

<http://www.aleris.no/Aleris-Omsorg/Vare-virksomheter/Omsorgsboliger/Luranetunet-Omsorgssenter/> (lasta ned 15.03.2013)

<http://www.helsetilsynet.no/no/Tilsyn/Tilsynsrapporter/Sor-Trondelag/2011/Klabu-sykehjem-tilsyn-med-faglig-forsvarlighet-2011/#Toc290534986>
Statens helsetilsyn Klæbu sykehjem (lasta ned 15.11.2012)

Medieoppslag:

Kommunal rapport, 11.10.2012

Kommunal rapport, 11.04.2013

Ammerudhjemmet <http://www.nrk.no/nyheter/norge/1.7512399>. (lasta ned 15.11.2012)

Medieoppslag om Askøy kommune i forhold til Adeccosaken:

http://www.fagbladet.no/helse_og_sosial/article5504022.ece (lasta ned 21.03.2013)

Mediaoppslag om at Os kommune vinn anbod på drift av Luranetunet:

<http://www.fagbladet.no/nyheter/article6668809.ece> (lasta ned 22.05.2013)

8. VEDLEGG

Vedlegg 1: Intervjuguide

INTERVJUGUIDE

	Spørsmål	Oppfølging
1	Kan du seie noko om initiativ til og prosessen rundt konkurranseutsetting av din enhet?	Kven tok initiativet til konkurranseutsetting? Korleis vart arbeidet lagt opp? Korleis informerte ein? Andre forhold du vil trekkje fram?
2	Kva var problemet som skulle løysast?	Låg effektivitet? Høge kostnader? Mangel på nytenking? Ønske om større variasjon i tenestene? Andre forhold du vil trekkje fram?
3	Kan du seie noko om sider ved beslutningsprosessen som har bidrege til suksess?	Korleis var planprosessen organisert? Ble det sett av ressursar? Var det eit marked tilstades?
4	Kan du seie noko om trekk ved iverksetting/implementering som har bidrege til suksess?	Korleis vart visjon og ideologi formidla? Korleis vart prosessen styrt? Korleis vart tilsette involvert i prosessen? Korleis vart motstand handtert? Korleis er organisasjonen innretta for å handtere konkurranseutsetting? <ul style="list-style-type: none">• Bestillar/utførar deling? Andre forhold du vil trekkje fram?
5	I driftsfasen, kan du seie noko om dei viktigaste faktorane for å lykkast med konkurranseutsetting i din enhet?	Korleis er samarbeidet mellom kommunen og leverandørane? <u>Stikkord:</u> forventningar, nye roller og prosedyrar, kvalitetsrutinar/system, rutinar for rapportering og kontroll Andre forhold du vil trekkje fram?
6	Dersom vi ser på evaluering, er det noko her du vil trekke fram som suksessfaktorar?	Har kommunen et system for kontinuerlig oppfølging og evaluering av leverandørane? Har kommunen eit benchmarkingsystem som gjer det mogeleg å samanlikne private og offentlige leverandører? Andre forhold du vil trekkje fram?
7	Korleis kan læring bidra til å lykkast med konkurranseutsetting?	Er det utvikla rutinar for erfaringsutveksling mellom private og offentlige aktørar? Er det sett av ressursar til å kunne drøfte benchmarkingsresultat internt i

		<p>organisasjonen?</p> <p>Er det jamlege møte mellom politikarar og utførarar, både private og offentlege?</p> <p>Andre forhold du vil trekkje fram?</p>
8	<p>Har organisasjonen utvikla rutinar for kontinuerlig å diskutere spørsmål omkring effektar av konkurranseutsetting?</p>	<p>Korleis opplever du at konkurranseutsetting har påverka kvaliteten på tenestene?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Brukarmedverknad • Brukarråd • Kvalitetsstyringssystem • Måleverktøy <p>Kva erfaring har du med konkurranseutsetting av pleie og omsorgstenester for å lykkast når det gjeld arbeidsmiljø?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lønn • Arbeidstid • Rekruttering • Skifte av leverandør • Sjukefråver <p>Korleis har konkurranseutsetting påverka kostandane?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Korleis løyser de spesielt ressurskrevjande brukarar? • Korleis opplever du skifte av leverandør? • Korleis har tal tilbydarar utvikla seg frå første konkurranse til i dag? • Kompetanse i kommunen til å utarbeide anbud og følge opp leverandør <p>Har konkurranseutsetting påverka nytenking i tenestene?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Medverknad frå tilsette? • Ny teknologi? • Andre område?
9	<p>Andre forhold du vil trekkje fram som har bidrege til å lykkast med konkurranseutsetting?</p>	

Vedlegg 2: Introduksjonsbrev

Til Bergen kommune ved kommunalsjef Finn Strand

FORSKNINGSPROSJEKT/MASTEROPPGÅVE – FØRESPURNAD OM LØYVE TIL Å GJENNOMFØRE INTERVJU

Underteikna er studentar ved Universitetet i Agder; der vi heldt på med masterstudium i erfaringsbasert ledelse, med spesialisering «Kommunal ledelse». Vår masteroppgåve fokuserer på konkurranseutsetting av pleie og omsorgstenester, og har som arbeidstittel: «Konkurranseutsetting av pleie og omsorgstenester – Kva skal til for å lukkast»? Vår **veileder** er professor Morten Øgård ved Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag ved UiA.

Vår tilnærming til problemstillinga er ei kvalitativ undersøkning i forhold til leiarar og tilsette sine erfaringar med kva som skal til for å lukkast med konkurranseutsetting av pleie og omsorgstenester. Metoden vert semistrukturert intervju med alle informantane. Vi har valgt ut Bergen og Os kommunar, som har erfaring med konkurranseutsetting over tid. I tillegg kjem at kommunane ligg i høveleg geografisk avstand frå Stord. I oppgåva vil vi sjå erfaringane i samanheng med kva forskning på området viser, både i Norge og internasjonalt.

Dette er ein formell henvending der vi ber om løyve til å gjennomføre undersøkingane. I Bergen kommune ønskjer vi å intervju ein overordna leiar som har vore tett på i prosessane om konkurranseutsetting. Vi har fått anbefalt Karl Henrik Nicolajsen evt Rolf Brurås. Vi har vore i kontakt med Karl Henrik Nicolajsen som er villig til å la seg intervju. I tillegg ynskjer vi å spørje dei to daglege leiarane ved Søreide sykehjem og Odinsvei bosenter om å la seg intervju. Som representantar for dei tilsette vil vi ta kontakt med hovudtillitsvalgte for Fagforbundet og Norsk sykepleierforbund for intervju.

Intervjuguiden ligg ved.

Stord, 27 desember 2012

Britt Sørensen Dalsgård

Annlaug Tenold